Doctrina y lineamientos

para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación

DOCTRINA Y LINEAMIENTOS

PARA LA REDACCIÓN DE TEXTOS JURÍDICOS, SU PUBLICACIÓN Y DIVULGACIÓN

MÉXICO • 2005

Créditos

Coordinador general
Eduardo Castellanos Hernández

Coordinador de la investigación Documental
Ernesto Granados Poblano

Autores de los artículos especializados
Miguel Ángel Camposeco Cadena
Susana Beatriz Ferreyra Filloy
Carlos M. Valdovinos Chávez
Eduardo Castellanos Hernández

Investigación documental
Ernesto Reyes Cadena
Claudia Ivette Ángeles Villegas
Ángel González Gutiérrez

Diseño y Formación
Rocío Miranda Calixto
Carlos Papaqui Landeros

Primera edición: septiembre/2005
ISBN: 970-628-885-6

© 2005
Secretaría de Gobernación
Dirección General de Compilación y
Consulta del Orden Jurídico Nacional con
la colaboración del Diario Oficial de la Federación

Río Amazonas No. 43, 4º. Piso
Col. Cuauhtémoc
C. P. 06500 México DF.

http://www.gobernacion.gob.mx
http://www.ordenjuridico.gob.mx
http://www.testamentos.gob.mx

Derechos reservados conforme a la ley
Impreso en México/Printed in Mexico

Directorio de la Secretaría de Gobernación

Carlos María Abascal Carranza
Secretario

Felipe González González
Subsecretario de Gobierno

Dionisio A. Meade y García de León
Subsecretario de Enlace Legislativo

Arturo Chávez Chávez
Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos

Jaime Domingo López Buitrón
Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos

Enrique Aranda Pedroza
Subsecretario de Normatividad de Medios

Francisco Suárez Warden
Oficial Mayor

PRESENTACIÓN

El artículo 27, fracción XXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el artículo 22 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, regulan las actividades a cargo de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos.

Esta Dirección General tiene como propósito institucional, entre otros, poner al alcance del público las disposiciones del orden jurídico nacional por medios electrónicos, además de realizar estudios sistemáticos sobre dicho conjunto normativo. Al efecto, mediante un esfuerzo de colaboración y coordinación intergubernamental integra la página *www.ordenjuridico.gob.mx* al tiempo que lleva a cabo publicaciones y eventos para fomentar la cultura de la legalidad.

Es por ello que la Secretaría de Gobernación ofrece este texto sobre "Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación", a los profesionales del derecho tanto del sector público como del privado, así como a los investigadores y docentes de las ciencias jurídicas, como apoyo doctrinario, gramatical y normativo para sus actividades de proyección, redacción, análisis, dictaminación o estudio de textos jurídicos.

Es importante señalar que esta obra viene a llenar un vacío en el campo de la redacción especializada en nuestro país y, de manera particular, en el de la redacción jurídica, toda vez que la necesidad de una terminología específica no se opone a una redacción dinámica y directa, sin fórmulas o información que únicamente recargan el documento y afectan la claridad del mismo.

Por ello es indispensable que los emisores de documentación jurídica se preocupen por una redacción correcta que sin dejar de lado el contenido jurídico-formal, incorporen los principios de la gramática y las tendencias que el dinamismo de la gestión jurídica en la actualidad informatizada impone a la comunicación escrita, puesto que son elementos que realmente influyen en la viabilidad del documento y su trascendencia como texto jurídico.

Ahora bien, el texto jurídico comunica derechos, obligaciones, procedimientos, instituciones o situaciones, ya sea para reconocerlos, crearlos, modificarlos, extinguirlos, etc., y está contenido en documentos escritos cuyas estructura y sustancia varían según su alcance y propósito particulares.

El carácter jurídico le viene dado por su emisor, su propósito y contenido, y su trascendencia. El emisor tiene también, por disposición de ley, el carácter de autoridad competente para ordenar, resolver o revisar una determinada situación, en una materia específica.

De ahí que el contenido de un documento emitido por dicha autoridad, con el propósito de ordenar, resolver o revisar un asunto de su competencia, sea un mandato legalmente obligatorio para un destinatario directo o para cualquier tercero, en general.

En esto radica precisamente la esencia de lo jurídico, al tener consecuencias reales en la sociedad, las instituciones y

los particulares. Incluso aquellos preceptos meramente declarativos forman parte del orden público y no puede válidamente invocarse ante autoridad o tribunal alguno, ninguna situación que los afecte.

La publicidad es otro elemento fundamental para la operatividad del orden jurídico. La propia normatividad determina cuáles son los documentos que deben publicarse como un requisito para que legalmente sean exigibles.

El artículo 2° de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales señala: "*El Diario Oficial de la Federación es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente*."

Esto mismo, por otra parte, les da el carácter de oficial, lo que significa que se trata de la única versión legalmente obligatoria, sin importar cuántas reproducciones o incluso copias puedan circular públicamente y, también, que es la única que puede válidamente invocarse frente a la autoridad correspondiente.

Por otra parte, dentro de los documentos públicos, están las comunicaciones escritas entre las distintas áreas que componen una dependencia, entidad u otro organismo público, o al interior de sí mismas, que por no tener carácter general, no son públicas en cuanto a sus destinatarios, pero al formar parte de la actividad del órgano en cuestión, son las constancias de su desarrollo institucional y al destinarse a un archivo documental, se convierten en patrimonio histórico de la Nación.

Estos textos, sean oficios, memorandos, notas informativas, etc., también revisten naturaleza jurídica porque se generan

con base en el carácter de mando de sus emisores o de autoridad en determinada materia y porque se refieren a actividades que legalmente forman parte de la competencia legal de dichos emisores.

Sin pretender ser exhaustiva, una relación de los textos jurídicos en el derecho nacional estaría integrada, en primer lugar, por los siguientes documentos públicos considerados a partir de su generalidad:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
Tratados internacionales;
Leyes del Congreso de la Unión –ley, código, estatuto, ordenanza, reglamento ley-;
Constitución política local;
Estatuto de Gobierno;
Leyes locales;
Reglamentos;
Reglamentos administrativos;
Decretos legislativos;
Decretos administrativos;
Acuerdos;
Circulares
Oficios circulares;
Acuerdos interinstitucionales;
Convenios;
Normas;
Normas técnicas;
Normas mexicanas;
Normas oficiales mexicanas;
Planes;
Programas –sectoriales, institucionales, regionales, especiales–;
Resoluciones;
Disposiciones generales;

Condiciones generales;
Bando;
Políticas;
Bases;
Lineamientos;
Manuales;
Reglas;
Instructivos;
Listas;
Avisos;
Contrato colectivo de trabajo de carácter obligatorio –contrato ley–, y
Demás disposiciones de carácter general y obligatorio con cualquiera otra denominación

En segundo lugar, pueden agregarse para completar el universo de los textos jurídicos, las sentencias judiciales y jurisdiccionales administrativas, actos y resoluciones administrativos particularizados, asientos en registros públicos, actas del estado civil e instrumentos autorizados por fedatario público. Por último están todos los documentos privados de carácter vinculatorio entre particulares.

En este último caso, la calidad de jurídico proviene de que se trata de textos redactados por particulares o por particulares peritos en derecho con motivo de su actividad profesional de asesoría o representación y que pueden o no pasarse ante fedatario o presentarse ante una autoridad o registro públicos, pero en los que se contiene o hace constar un hecho o acto –objeto– previsto por la ley y la manifestación de la voluntad de sus suscriptores –el consentimiento–, por lo que estos documentos son fuente de derechos y obligaciones voluntariamente adquiridos, inclusive válidos a veces frente a terceros y eventualmente exigibles ante una autoridad competente.

Ahora bien, para toda esta documentación que se genera en el ámbito del derecho es indispensable, además de un cuidadoso tratamiento técnico, una adecuada redacción y la mayor exactitud gramatical respectivo.

De esto dependerá, ya sea que se trate de un documento público o privado, oficial o no, su comprensión y la transmisión del mensaje que contiene.

Para la integración del material contenido en esta obra, se invitó a dos reconocidos expertos en derecho parlamentario y técnica legislativa, y en técnicas de comunicación escrita, respectivamente el *licenciado Miguel Ángel Camposeco Cadena* y la *maestra Susana Beatriz Ferreyra Filloy*, ambos con una importante experiencia académica, así como al *ingeniero Carlos M. Valdovinos Chávez*, Director General de Simplificación Regulatoria de la Secretaría de la Función Pública, responsable de la operatividad de las políticas de simplificación de la Administración Pública Federal. Por su parte, la publicación y divulgación de las normas jurídicas se desarrollan por el *Doctor Eduardo Castellanos Hernández*, Director General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

Se incorporaron, asimismo, lineamientos normativos en el ámbito de la Administración Pública Federal expedidos por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Función Pública, y la Secretaría de Relaciones Exteriores, y los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados en materia de formación e interpretación de leyes y reglamentos, y legislación aplicable a la publicación y divulgación de textos normativos federales.

Para ello, se consultaron el Diario Oficial de la Federación y las páginas electrónicas:

www.gobernacion.gob.mx,
www.funcionpublica.gob.mx,
www.sre.gob.mx
www.scjn.gob.mx

Esto con el fin de complementar los aspectos doctrinario y técnico con la normatividad aplicable y proporcionar así, en un único volumen, todos los aspectos a considerar en la redacción de textos jurídicos.

La Secretaría de Gobernación reitera que la cultura de la legalidad y la más amplia difusión del orden jurídico nacional contribuyen de manera esencial a la gobernabilidad democrática y a la plena vigencia del estado de derecho en nuestro país, sentido y propósito de este libro.

Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y
Derechos Humanos

Dirección General de Compilación y
Consulta del Orden Jurídico Nacional

¿Cómo formar iniciativas de ley o decreto?

MARCO GENERAL

Lic. Miguel Ángel Camposeco Cadena

1. La Iniciativa legislativa de ley o decreto; *2*. Su ubicación dentro del procedimiento parlamentario; *3.* Naturaleza Jurídica del derecho de iniciativa; *4.* Titulares del derecho de iniciativa: *a) el Presidente de la República, b) Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, c) las Legislaturas de los Estados, d) la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 5.* Distintas clases de iniciativas; *6.* Elementos que caracterizan el documento; *7.* Estructura formal; *8.* Estructura material.

Como paso previo para explicar el tema de cómo formar las iniciativas de ley o decreto, es conveniente –y por demás necesario– aceptar que existe un marco conceptual que regula a un poder legislativo genérico,[1] abstracto que es atribución del supremo poder de la federación y, por ende, no está depositado en su totalidad en un solo poder, ni podría serlo; ese poder por su generalidad comprende todos aquellos actos dictados por la autoridad competente que tengan características de generalidad, abstracción, temporalidad (limitada o no) y ser de observancia obligatoria; actos que pueden ser clasificados como leyes, decretos, reglamentos,

[1]Cfr. esta idea en Arteaga Nava Elisur, Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales, T. Uno. UNAM, México, 1994, 1ra. edición, página 143.

bandos y ordenanzas de policía y buen gobierno, acuerdos, convenios, formatos, formularios, cuestionarios, directrices y circulares de carácter general que se emiten todos ellos, en cumplimiento o con base en las facultades o atribuciones que la Constitución otorga al poder del Estado.

La propia Constitución, para evitar fenómenos de dispersión, confusión o concentración excesiva del poder legislativo general, por medio de un sistema de colaboración funcional lo fracciona y deposita en diferentes órganos que pueden ser colegiados o unimembres.

Para ello, en diversos artículos se determinan casuísticamente aquellos casos en que opera la coparticipación de los poderes constituidos. Tomemos como ejemplos:

a) En el artículo 135 constitucional[2], que fija el procedimiento para reformar la Constitución General de la República se confía a una combinación de órganos que se integra por ambas Cámaras del Congreso, las Legislaturas de los Estados y, eventualmente, por la Comisión Permanente de aquel;
b) En el 131, que establece la facultad exclusiva de la federación para gravar mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por territorio nacional, participan el Ejecutivo y el Legislativo delegándole facultades específicas para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación que haya expedido el Congreso y para crear otras, así como para que, cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, restrinja y prohíba tales importaciones o exportaciones y el tránsito general de mercancías;
c) Conforme a la base segunda de la fracción XVI del artículo 73, en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóti-

[2] En adelante, cuando se haga referencia a un dispositivo sin señalar su pertenencia se entiende que está referido a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

cas en el país, se autoriza la participación de dos órganos: a) la Secretaría de Salubridad que tendrá obligación de dictar medidas preventivas inmediatas e indispensables, a reserva de que, b) el Presidente de la República las sancione posteriormente;

d) Por último, el artículo 29, previene la combinación de varios órganos del Ejecutivo y de participación del Congreso, señalando que para el caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, y con la aprobación del Congreso y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

Establece como principio de equilibrio del ejercicio del poder público (artículo 49) que el supremo poder de la federación se divide en legislativo, ejecutivo y judicial, sin que dos o más de estos poderes se reúnan en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias referidas en el párrafo anterior, para más adelante (artículo 50) señalar que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y establece su organización, facultades y procedimientos de colaboración entre ambas y el Poder Ejecutivo, en los artículos comprendidos desde el número 50 hasta el 79.

En tanto que el llamado proceso constitucional legislativo tiene bases en los artículos 71,72, 73 y 121, entre los más relevantes.

En este conjunto normativo se encuentran los principios que fundan el ejercicio político del derecho que detentan ciertas personas de derecho público para promover (iniciar) y presentar por escrito debidamente fundadas y motivadas, cualquier número ilimitado de propuestas normativas ante el Congreso de la Unión. Cada actor tiene posibilidad de elegir para su trámite alguna de sus dos Cámaras, ya sea la de Diputados o ya la de Senadores, según el caso, para que cumplidos los trámites reglamentarios de los procedimientos parlamentarios –ordinarios o extraordinarios- se decrete la existencia de las normas jurídicas. Luego, con intervención del Poder Ejecutivo se perfeccionan (mediante observaciones), promulgan, publican y se observan para que así cobren plena vigencia jurídica y los ciudadanos y las autoridades queden obligados a su cumplimiento.

El documento que propicia todo el proceso (que en esencia concreta el ejercicio del derecho público de iniciar) formado con el texto de la propuesta, se denomina simplemente iniciativa de ley o decreto. Cuando el titular que suscribe la iniciativa lo presenta formalmente ante la Cámara elegida, se constituye el primer acto del inicio de uno de los varios procedimientos parlamentarios que deben desarrollarse, pues depende cada uno de la materia o asunto que proponga, ya que toda iniciativa tiene un propósito o finalidad específicos y se convierte, en principio, en el objeto del análisis y dictamen y la discusión que deben realizar, en tiempos determinados y aplicando reglas específicas, los órganos del Congreso para llegar a una resolución final.

Por ello, la iniciativa se considera el elemento que genera e incentiva todo proceso parlamentario. Sin iniciativa no hay proceso parlamentario; aquella condiciona la existencia de

éste y éste, a su vez, que la propuesta de la iniciativa pueda convertirse en ley.

Este acto previo no está supeditado a la existencia de otro acto que le otorgue validez. Es un acto de voluntad política independiente, presentado por un promotor que exige a un órgano competente iniciar el trámite y cuidar el desarrollo del procedimiento que impulse el cumplimiento de las actividades y el ejercicio de las facultades del Congreso, para determinar la validez de la proposición jurídica requerida.

Son los ordenamientos jurídicos aplicables tanto al proceso como a los procedimientos legislativos, en los cuales las iniciativas encuentran y tienen fundamento y razón de existir, se reconocen como derechos públicos de acción, demanda y petición política, que se ejercen mediante el poder jurídico procesal, con exclusividad por ciertas personas de derecho público.

Como parte introductoria de este texto, aquí se exponen los elementos que caracterizan el llamado proceso legislativo en el cual hoy intervienen, en sus distintas fases y con finalidades diferentes, los tres poderes del Estado. Enseguida veremos que este concepto en su origen, se integra por dos vocablos:

a) El de *proceso* que proviene de la voz latina processus la cual tiene tres acepciones básicas:

   1) el modo de accionar para hacer una cosa o de obrar para realizar un acto;
   2) la manera de nombrar el devenir o desarrollo y,
   3) la referencia a una concatenación cualquiera de hechos o circunstancias que conducen a la producción de un resultado predecible.

b) En tanto, al término legislativo que califica al proceso, se le puede identificar en su origen en el vocablo latino *legis*, *lex*, *ley*, más (el dativo) ivo que significa *el que hace o tiende hacer las leyes.*

El tema permite establecer, además, la existencia de varias premisas que sirven de sustento conceptual general, entre las cuales destacan:

a) Que existe un sistema constitucional federal que establece las facultades, atribuciones y competencias de los poderes públicos de la federación y de cada uno de los estados y del Distrito Federal.
b) Que dentro de dicho sistema existen capítulos diferenciados que a su vez establecen la organización, delimitan facultades y atribuciones que deben corresponder y ejercer los poderes públicos de la federación y de las entidades federadas. En ellos se precisan los principios y se señalan las reglas de cumplimiento obligatorio que deben seguirse dentro del proceso general legislativo como parte de la ejecución de diversos procedimientos parlamentarios, especialmente por el cual se crean, modifican o suprimen, parcial o totalmente, disposiciones normativas de diferente jerarquía y orden jurídico.
c) Que en este último procedimiento normalmente intervienen dos poderes del Estado: el Ejecutivo y el Legislativo para dar cumplimiento a determinados preceptos requeridos para otorgar validez al acto decretado por el Poder Legislativo y que debe ser promulgado y ordenada su publicación por parte del Ejecutivo.

   Sólo por excepción y mediando petición legal expresa del titular del derecho correspondiente o por la acción iniciada por un número determinado de miembros de una Cámara, puede demandarse la intervención del Poder Judicial federal para que conozca y en su caso declare sobre la inconstitucionalidad de alguna ley o disposición normativa decretada por el propio Congreso.
d) Que la secuela de los procedimientos legislativos se insertan dentro del conjunto de atribuciones que tienen diversos actores calificados como personas de derecho público y los poderes autorizados y sus órganos facultados expresamente para ello, a fin de intervenir en instancias y tiempos precisos para dictar, con base en reglas previamente decretadas, las resoluciones indispensables que constituyan los derechos o el derecho necesario en las diversas fases legales de un proceso unitario y complejo que tiene por objeto decretar la ley.

e) Que aunque la aplicación y cumplimiento de tales normas reglamentarias no es exigible ante los tribunales jurisdiccionales, debido a la naturaleza del procedimiento parlamentario, el tipo de acto que se dicta, el órgano que lo aplica, los actores que intervienen y el fin o resultado en que convergen la suma de los procedimientos, no puede negarse que dichos actos del procedimiento deben estar fundados y motivados en razón de que es una autoridad de un poder del Estado quien decreta la aplicación de normas jurídicas generales y de observancia obligatoria.

Una vez considerado el valor utilitario de los conceptos desarrollados, se puede formular la siguiente definición:

> El proceso legislativo federal comprende la realización de un conjunto de actos, aplicación de reglas y ejecución de trámites establecidos por la ley, en los que participan ciertas personas de derecho público o los poderes del Estado –como entidades independientes o asociadas– que tienen atribuido el derecho constitucional para iniciar, oponerse, vetar (o, incluso, declarar la suspensión de efectos) de los actos que expide el Congreso y que se producen cuando se cumplen ciertas formalidades, en tiempos precisos, ante los propios órganos del Poder Legislativo o de las entidades federadas, que para el efecto están dotados de competencia plena para decretar conforme a reglas previas de autorización, la creación de nuevas leyes, su reforma, modificación, derogación o abrogación y para ordenar la fecha de su inicio de cumplimiento y fijar o delimitar su vigencia temporal y legal.

Esta amplia definición describe e informa que existe el proceso legislativo como género y una suma de procedimientos legislativos como especie; es decir, todos aquellos que se desarrollan necesaria y obligadamente, ya sea para decretar nuevas leyes, ya para reformar por vía de la supresión parcial y su modificación o adición, sustitución o refundición de los textos de artículos de leyes vigentes, o, en su caso, para derogar o abolir la vigencia total de una ley existente.

El procedimiento legislativo particular debe comprenderse como la suma de actos concatenados y preordenados por la ley que funciona como mecanismo regulador, de utilidad instrumental, para permitir la formación e integración de la voluntad jurídica del órgano colegiado, con potestad legislativa o parlamentaria, para decretar órdenes obligatorias, generales y abstractas, dotadas de propio imperio.

Esta definición convencional del concepto procedimiento exige justificar su validez y de manera preliminar su imbricación a estas otras definiciones generales:

*) *Método de hacer algunas cosas*[3] y *actuación por trámites judiciales o administrativos.*

**) *Sucesión, serie de cosas que siguen cada una a (de) la otra.*[4]

***) *Con la palabra procedimiento, la doctrina suele designar la secuencia jurídicamente preordenada de las actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado determinado, que el atributo* "legislativo" *identifica en la ley.*[5]

****) *El procedimiento es una ordenación jurídicamente necesaria y preestablecida de una pluralidad de actos sucesivos, realizados por sujetos y órganos diversos, actos que se caracterizan por tener que realizarse en una secuencia temporal determinada y que, no obstante su relativa autonomía, se articulan en la coordinación a un fin, que no es más que un acto decisorio final.*[6]

[3]Voz Procedimiento, *Nueva Enciclopedia Sopena. Diccionario Ilustrado de la Lengua Española*, Editorial Ramón Sopena, Barcelona, tomo IV, edición de 1957.

[4]MISMA VOZ EN MARÍA MOLINER. *Diccionario del Uso del Español.*

[5]Voz Proceso Legislativo. NINO OLIVETTI, en *Diccionario de Política* dirigido por NORBERTO BOBBIO y NICOLA MATEUCCI. Trad. de JOSÉ ARICÓ y JORGE TULA, Siglo XXI Editores, México, 1982, 1ra. edición.

[6]GARCÍA DE ENTERRÍA, T. RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*. Madrid, 1981, tomo I, página 470, cit. por MARÍA ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ. *El Procedimiento Legislativo*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, página 18.

De lo expuesto, se desprende la existencia de dos tipos de procedimientos: *a*) los calificados como normativos o legislativos, es decir, aquellos que tienen como finalidad la producción, reproducción o reducción del derecho y, *b*) los denominados parlamentarios, que tienen diferentes finalidades.

Como se señaló líneas arriba, en este texto se estudiarán los procedimientos de creación o reducción normativa, y con base en lo establecido como punto de partida, enseguida se procede a indicar que el proceso legislativo federal actual, comprende o se integra por varias etapas en que intervienen separada y sucesivamente ambas Cámaras del Congreso, cuando no se trata de una facultad exclusiva de alguna de ellas, y que son:

a) La elección de la Cámara de origen para la presentación de la iniciativa;
b) La elaboración de un dictamen por parte de la comisión o comisiones encargadas de estudiar el asunto propuesto en la iniciativa y la recepción de los votos particulares de los miembros que disientan de lo acordado por la mayoría;
c) El proceso oral de discusión de las propuestas normativas presentadas, en sus aspectos de generalidad y particularidad, que desahoga el Pleno;
d) La recepción de la votación de los miembros de la asamblea que está conociendo el asunto expuesto, que también se recoge en dos sentidos para conocer la voluntad de los miembros de la asamblea: *a*) en el aspecto general y *b*) en cada uno de los temas que desarrollan los artículos particulares que forman la propuesta de ley o decreto;
e) El acto de sanción decretado por el órgano de la Cámara que rige la asamblea y que consiste en la declaración formal de que por voluntad de la mayoría, en cualquiera de sus formas, fueron aprobadas las propuestas de la iniciativa;
f) La orden de remisión a la otra Cámara para que, en su función de colegisladora, aplique los procedimientos reglamentarios para recoger la voluntad de sus propios miembros, situación que puede tener varias alternativas:

*) que se apruebe sin modificaciones lo decretado por la otra Cámara,

**) que se le hagan modificaciones o

***) que se rechace el proyecto. Una vez concluido el procedimiento en la segunda Cámara o revisora, se procede a remitir directamente al Ejecutivo la ley aprobada.

Hasta esta etapa la ley es perfecta pero ineficaz porque falta cumplir tres actos de control constitucional parlamentario a cargo del Ejecutivo, como son: *a*) los de formular observaciones a la ley aprobada, *b*) cumplir el término para la promulgación (análisis de sus viabilidades jurídicas de cumplimiento e institucionales de observancia) y, enseguida, *c*) el acto que ordene publicar la ley para que entre en vigencia.

g) El cumplimiento, por parte del titular del Poder Ejecutivo de los actos formales citados, cuyos efectos son:

*) en la etapa de promulgación es en realidad el término legal de diez días que asigna la ley al titular del Poder Ejecutivo para que dentro dicho plazo analice la viabilidad y pertinencia de la disposición dictada por el Congreso y ejerza el derecho de formular o presentar observaciones (veto) ante la Cámara remisora y, transcurrido el término sin que esto haya sucedido, entonces

**) debe ordenar la publicación de la ley. Este último es un acto formal que implica el ejercicio de un poder de decisión que promueve el inicio de la vigencia y aplicación general de la ley.

h) Se puede resumir que sólo el acto de presentar observaciones, forma parte del procedimiento legislativo porque de nuevo pone en movimiento al Congreso.

No así el acto de promulgación que se constituye por el transcurso de un periodo determinado para que el Ejecutivo ejerza una acción potestativa de conformidad (que implica continuar con el proceso) o de inconformidad (formular observaciones) a la totalidad o sólo a parte del texto aprobado.

Técnicamente es un plazo fatal para producir la manifestación expresa o tácita del consentimiento de acatar o no la ley

Luego, el acto mediante el cual se ordena la publicación del texto de la ley o del decreto en el Diario Oficial de la Federación, da por sentado que el Ejecutivo no impuso observaciones o condición alguna a la vigencia de la ley. Ambos actos (promulgación y orden de publicación) en rigor procesal no forman parte de los procedimientos parlamentarios que corresponden a los órganos del Congreso, aunque sí son requeridos por el proceso constitucional legislativo para otorgar validez jurídica a la ley para que cobre plena vigencia el derecho o las obligaciones que consignen sus normas.

Contra la negativa de ordenar la publicación de una ley o decreto, que estrictamente es un acto de omisión política fundado en laguna de ley, hasta hoy no existe acción expresa ni procedimiento constitucional para exigirla, aunque eventualmente –interpretando que la función de los poderes públicos es proteger el orden jurídico y conducir las actividades del Estado y las de los particulares y para tales fines son responsables de decretar leyes– pudiera darse el caso de que un número determinado de ciudadanos acuda ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en demanda de protección de garantías sociales.

i) Otros actos extraparlamentarios corresponden al Poder Judicial de la federación por medio de la Suprema Corte de Justicia, que tienen expresión legal únicamente cuando sea demandada su intervención para resolver sobre la inconstitucionalidad de la ley. La resolución que en tal caso se dicte, reconociendo la inconstitucionalidad de la ley afecta la aplicación de la norma porque declarará la suspensión de sus efectos, no obstante haber sido formada conforme a las reglas de autorización y publicada formalmente

La iniciativa legislativa de ley o decreto

La Iniciativa, como su propia etimología y nombre lo indican (initium, principio de algo; promover o empezar una cosa)

consiste en el ejercicio de la facultad o derecho que tienen ciertos funcionarios de representación popular, investidos de potestad pública exclusiva, así como determinados órganos del Estado, para formular un texto que contenga propuestas normativas y presentarlo ante el Congreso federal, por conducto de alguna de sus Cámaras, con el propósito de promover su acción de jurisdicción constitucional y una vez que se haya seguido y cumplimentado el proceso constitucional y cada procedimiento reglamentario aplicable, se decrete, en su caso, que se constituye, reforma, deroga o abroga una ley.

Así, el derecho de Iniciativa, es en esencia el ejercicio de un deber político, que se expresa en una petición formal por escrito, ante un órgano legislativo, para que estudie una propuesta normativa y, discutida que sea, pueda ser aprobada como ley.

Es el ejercicio directo de un poder político y no una decisión de arbitrio personal del diputado o senador; es una facultad que se ejerce por un mandatario legal a nombre de sus representados, para requerir la expedición de una o de un conjunto de normas jurídicas que la colectividad, por diversas expresiones, ha considerado como necesarias para regular sus actividades o para exigir del poder público la protección de ciertos derechos.

Poder político que se traduce en la exigencia de una respuesta jurídica. Por ser la iniciativa un acto de amplio espectro, también puede considerarse en sus vertientes de poder de decisión para promover un número ilimitado de iniciativas; de poder de elección alternativa que se hace valer ante propuestas legales que formulen otros titulares del derecho de iniciativa; poder de oposición o rechazo a que se tramiten por el órgano parlamentario; poder de negociación de opor-

tunidad y poder de compromiso de colaboración entre diferentes fracciones parlamentarias para llegar a soluciones razonablemente consensuadas con los intereses de la comunidad, entre las más importantes.

El derecho de iniciativa no puede confundirse con el derecho de petición que consagra el artículo 8o., porque entre ambos existen varias diferencias, aún siendo ambos derechos constitucionales. El de Iniciativa es un derecho público objetivo atribuido expresamente a persona o corporación pública; en tanto que el derecho de petición es un derecho público subjetivo atribuido a cualquier ciudadano; tienen diferente fundamento: el primero lo encuentra en los artículos 71, 72, 121 y 135 y, el segundo, en el artículo 8o., ya citado, todos ellos de la Constitución General de la República.

Pero también el ejercicio de cada uno de estos derechos tiene propósitos diferentes: el primero tiene como finalidad que la petición ante el poder público que legisla se transforme en ley; en tanto que el segundo, busca obtener del Poder Ejecutivo un acuerdo o resolución por escrito, fundado y motivado, dictado por la autoridad administrativa ante quien se haya dirigido la petición.

Por otra parte, el derecho de iniciativa se formula exclusivamente ante órganos legislativos; el de petición, ante cualquier servidor público, sin restricción de jerarquía administrativa. Finalmente, un particular no puede promover una iniciativa, aunque sí tiene un derecho reconocido tanto por la Constitución federal como por las disposiciones reglamentarias para satisfacer un requisito de autorización a cargo del Congreso. Por tanto, puede solicitar el trámite de dos tipos de acciones procesales:

a) Una petición escrita ante una Cámara o al Congreso o su Comisión Permanente solicitando permiso o licencia que se deben obtener previamente para prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero, aceptar o usar condecoraciones extranjeras o admitir del gobierno de otro país, títulos o funciones (artículo 37), como condición para no perder la ciudadanía mexicana y que a la misma recaiga una resolución (artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos –en lo sucesivo el Reglamento–), que puede revestir forma de decreto;
b) La otra, cuando cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba puede formular ante la Cámara de Diputados, denuncia de juicio político contra cualquiera de los servidores públicos que señala la Constitución en su capítulo respectivo.

La evolución parlamentaria de la iniciativa, se encuentra marcada por tres etapas históricas: durante la primera, los Parlamentos sólo podían suplicar ya que el monopolio para ejercer la iniciativa fue de la Corona (sistema monárquico); luego, se introduce el procedimiento de concurrencia de la iniciativa real con la iniciativa de los parlamentarios que estaba restringida mediante una serie de formulismos procesales; y, por último, el advenimiento de la iniciativa popular[7] por medio de los representantes ante las Asambleas, Cámaras o Congresos.

En nuestro sistema, las iniciativas pueden provenir del exterior o del interior de los órganos legislativos. Del exterior, cuando son enviadas por el titular del Poder Ejecutivo, las Legislaturas de los estados (artículo 71, fracción I y III) o por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Artículo 73 constitucional, fracción VI, base 3ra., inciso j). Del interior, cuando son

[7] Ver PÉREZ SERRANO NICOLÁS, *Tratado de Derecho Político*. Editorial Civitas, Madrid, España, 1976, 1ra. edición, página 788 y sigs.

presentadas ante el Pleno por los propios diputados federales o senadores de la República (Artículo 71, fracción II) o por una Cámara a la otra (artículo 57 del Reglamento).

El actual proceso parlamentario ordinario –por oposición al excepcional–, es de orden mixto, porque conjuga la recepción y trámite de la iniciativa externa con la interna. Además, para perfeccionar el proceso legal de ambos tipos de ejercicio, se requiere participación obligada tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo.

Como proceso de excepción se puede citar el que regula la iniciativa de reforma o adición a uno o varios artículos de la Constitución, cuyo procedimiento especial se encuentra establecido en su artículo 135, que expresamente indica que para que cualquier reforma o adición pueda llegar a ser parte del texto constitucional se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas, a su vez, sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados y que corresponde al propio Congreso hacer el cómputo de los votos tomados por las Legislaturas y, por último, formular la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Conforme lo expresado, formalmente la iniciativa concreta el ejercicio del derecho público constitucional atribuido a legisladores federales y varios órganos del Estado, para promover la formación de nuevas normas jurídicas; o la reforma, adición, supresión total o parcial de leyes o decretos existentes, previo el estudio de propuestas, dictamen de viabilidad jurídica, discusión y aprobación en plenaria, por parte de las Cámaras o del Congreso de la Unión.

Materialmente la iniciativa es un documento, estructurado conforme ciertos principios parlamentarios que contiene varios elementos formales, entre los cuales se identifican y consignan básicamente: el nombre del autor de la iniciativa, los antecedentes que se estima conveniente referir, el texto de la exposición de motivos (en sus partes general y particular), razonando y relacionando los hechos y actos que fundamentan y dan motivo a la propuesta planteada, así como los fundamentos legales que permiten el ejercicio de la acción iniciada, la legalidad de las proposiciones sustantivas, adjetivas y finales, y los dispositivos transitorios que contiene la propia iniciativa.

El principio de eficacia parlamentaria expresa que es deseable que todas las proposiciones de carácter jurídico que contengan las iniciativas se presenten de forma clara y sencilla, razonablemente bien estructuradas y redactadas en la forma que exigen los artículos de ley para que el Congreso, o cualquiera de sus Cámaras, según sea la naturaleza del asunto o cuestión planteada, las pueda estudiar y resolver de manera inmediata. Adicionalmente, la exposición de motivos debe explicar la razón y sentido de cada artículo, así como su base legal y una explicación del porqué y para qué de sus contenidos. De ser posible, también puede incorporarse un capítulo de examen previo de sus futuras consecuencias.

Pero antes de proceder a confeccionar un proyecto de iniciativa conviene tener en cuenta que para determinar la necesidad de formular una iniciativa de ley o de reformas, es indispensable comprobar si dicho proyecto está relacionado con un problema jurídico, político, técnico u operativo, con objeto de apreciar si las causas y efectos del problema justifi-

can que sea a través de un acto legislativo como deben ser abordadas las alternativas de solución.[8] También debe estudiarse si la necesidad de la ley proviene de una exigencia del Plan Nacional de Desarrollo o de alguno de sus programas o de la implementación de ciertas políticas públicas indispensables para la actividad del Estado. Pero, además, considerar si el fin que se busca se puede alcanzar con medidas administrativas sean programáticas, operativas, de información popular o mediante códigos de inducción voluntaria; e incluso, desregulando la normativa existente.

Su ubicación dentro del procedimiento parlamentario

Como ya se precisó, el de presentación de una iniciativa es el primer acto exterior del ejercicio de un derecho que se traduce en el principio y fin del proceso parlamentario que se radica en la actividad procesal y en la voluntad política del Pleno colegiado; además, el propio acto de presentación, tiene distintos efectos. Los primeros se producen en relación con la persona que la promueve; e inmediatamente se generan otros, en relación tanto con la participación de otros legisladores como con la actividad de los órganos internos del Congreso que la reciben y deben tramitarla, conocerla, discutirla, dictaminarla, votarla y finalmente decretarla.

Respecto del promovente, en sentido estricto, el acto de presentar una iniciativa ante el órgano del Estado encargado de decretar las leyes es, en sí mismo, un primer acto de voluntad unilateral mediante el cual se obliga a un órgano competente a que inicie un trámite y simultáneamente genera la expec-

[8] Texto colectivo de José Sáenz Arroyo y otros, *Técnica Legislativa*. Editorial Porrúa, México, 1988, 1ra. edición, página 1.

tativa de obtener una resolución favorable. Tal acto lo ejerce de forma directa, como se expresó líneas arriba, el titular del derecho de iniciar propuestas normativas, para poner en acción y desencadenar el procedimiento parlamentario, cuya finalidad última será la obtención de una norma jurídica.

Por su parte, el órgano de la Cámara que formalmente recibe la iniciativa es la Mesa Directiva, cuyo Presidente tiene obligación de informar a la asamblea de su recepción y, luego, sometido a la voluntad colectiva del Pleno, dicta el segundo acto formal de trámite del procedimiento, que consiste en ordenar se turne a la Comisión o Comisiones a cuya competencia corresponda la materia de las propuestas de la iniciativa, con la instrucción de que la Comisión proceda a su estudio, se formule dictamen y se entregue a la propia Mesa Directiva para que una vez incorporado en el Orden del Día se presente al Pleno de la asamblea en calidad de dictamen con proyecto de Ley, para su discusión oral y pública a fin de establecer su aprobación o rechazo.

Todos estos son actos colectivos, los que verdaderamente impulsan el conjunto de actividades y actos procesales que se imponen a los órganos internos de la Cámara para que estudie y resuelva sobre la iniciativa presentada. El acto dictado por el Presidente de la Mesa Directiva, por ejemplo, es de tipo formal ya que autoriza el ingreso legal a la promoción inicial, como paso previo y necesario, para que se cumplan las otras instancias del procedimiento final de resolución.

Naturaleza jurídica del derecho de iniciativa

En el campo teórico, existe larga polémica para caracterizar las diferencias entre derecho público y derecho privado.

Es tan añeja como los orígenes del derecho. Se puede recordar que como primer intento para separar ambos conceptos, Ulpiano elaboró esta definición: *publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem* (derecho público es el que atañe a la conservación del régimen de la cosa romana; privado, el que concierne a la utilidad de los particulares), misma que ha servido de base conceptual para fundar la llamada teoría de los intereses (públicos o privados) en juego.

Por su parte, algunos tratadistas sostienen que es la naturaleza de los sujetos que participan en la relación la que debe y determina el carácter de público o privado del derecho que la regula.

Con base en estas teorías, generalmente se acepta que la rama del derecho público abarca las especies del derecho constitucional, administrativo, procesal, penal e internacional público; en tanto que, el derecho privado, los que corresponden al derecho civil, mercantil e internacional privado.

Ahora, como ya se indicó en la parte general, el derecho de iniciar leyes corresponde en exclusiva a personas investidas de representación política y a instituciones de derecho público. Por tal motivo es fácil establecer como premisa que tal derecho, individual o colegiado, corresponde al campo del constitucional y, por ende, es de orden público y de carácter objetivo, en oposición al derecho privado o al derecho público exclusivo del particular –conocidos como garantías individuales– ya que ambos son de carácter subjetivo.

Además, el derecho de iniciativa que se atribuye al diputado, senador o Presidente de la República proviene de una norma constitucional de carácter general, abstracta, obligatoria, permanente que sólo puede ser cumplida en interés del

proceso parlamentario, con independencia de quienes durante cada período legal desempeñen tales cargos de representación política pero que durante el mismo, tienen la responsabilidad de tutelar y realizar por medio de leyes los fines esenciales del derecho que son la libertad, orden, seguridad y justicia.

En el caso de los parlamentarios el de iniciativa es un derecho general asignado como facultad inherente al poder público que tiene expresión directa en un cuerpo colectivo de representantes, depositario de la soberanía y de la voluntad popular, y cuyo ejercicio se individualiza –que no independiza– en cada uno de sus miembros, sin que por ello pierda su carácter de derecho público objetivo atribuido a la persona que desempeña una función pública en razón directa a su investidura. Una revisión cuidadosa de este asunto, demuestra que bajo ningún concepto es posible confundir a la persona que encarna al órgano por voluntad de los electores con las funciones propias de dicho órgano que, en esencia, se identifican con los fines esenciales del Estado para satisfacer las necesidades colectivas.

Esta limitación del derecho de iniciativa para que lo ejerzan determinadas personas de derecho público (sólo el Ejecutivo federal, los representantes populares al Legislativo federal y las Legislaturas de los estados) queda justificada porque estos tres grupos son, en esencia, los órganos del Estado que mejor conocen las necesidades de la población. El titular del Poder Ejecutivo, por ejemplo, tiene la obligación constitucional de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo que abarque el periodo de su mandato, con base en datos provenientes de las consultas que realiza con diferentes sectores de la sociedad y con base en ellos elabora los programas de ejecución de

políticas públicas que por lo general, requieren la revisión y adecuación del orden jurídico vigente, tanto para crear nuevos supuestos, como para reformarlo y hasta para eliminar textos mediante el proceso de desregulación.

Por su parte, el segundo y tercer grupos, también son receptores de las demandas ciudadanas porque mantienen contacto directo con los destinatarios de los servicios públicos: conocen de viva voz las aspiraciones de justicia y orden, los reclamos frente a los problemas de la micro economía y las aspiraciones de igualdad y equidad que propugnan los diferentes grupos sociales.

Esto significa que los órganos que tienen el derecho de iniciativa acuden a la fuente real del derecho, factor que determina la creación del mismo.

Titulares del derecho de iniciativa

La Sección II del Capítulo Segundo del Título Tercero de la Constitución General de la República, se denomina *De la Iniciativa y Formación de las Leyes* y, en su artículo 71, establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

a) al Presidente de la República,
b) a los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y,
c) a las Legislaturas de los estados.

Luego, el artículo 72 fija el procedimiento que regula la creación, modificación o supresión total o parcial de normas jurídicas y especialmente de las leyes; así como las reglas de

competencia de los órganos que intervienen y las bases del proceso de resolución de conflictos que, en caso de presentarse durante dicho proceso, deben aplicar las Cámaras y el Ejecutivo.

El Presidente de la República

El primer antecedente de la facultad del Presidente para presentar iniciativas de ley o decreto, se encuentra en lo previsto en el artículo 7o. de la Constitución de 1824 que señala: En ambas Cámaras respectivamente se deberán considerar como iniciativas de ley (...) 2o. Las proposiciones que el Poder Ejecutivo de la Federación tuviere por convenientes al bien de la sociedad, y como tales las recomendare precisamente a la Cámara de Diputados.

En la actualidad el Título Tercero de la Constitución federal establece los principios de la división de Poderes dedicando el Capítulo Segundo (II) al Poder Legislativo. La Sección II de dicho capítulo se denomina De la Iniciativa y la Formación de las Leyes y en sus artículos 71 y 72 se regula el proceso constitucional legislativo; que se reglamenta en la Ley Orgánica del Congreso General, el Reglamento y, de manera complementaria por algunas disposiciones del Código Civil Federal (artículos 3o., 4o., 5o., 10, 12 y 21); en lo que toca al inicio de vigencia de cualquier ley, reglamento, circular o disposición de observancia general de naturaleza federal; y algunos principios sobre el valor de la publicidad de la ley; los efectos de la abrogación y derogación de leyes preexistentes por disposiciones posteriores.

También de este conjunto de reglas se desprende que la facultad de promover propuestas se denomina derecho de iniciar que ha sido conferido en forma genérica a determinadas personas y entidades de derecho público en forma genérica de manera ilimitada y sobre casos concretos y en ciertas materias, tiempo y forma, de manera exclusiva o restringida.

En síntesis, la iniciativa es un derecho público de acción que genera un proceso legislativo; un poder político de representación institucional para promover el decreto de leyes y un poder jurídico para provocar la actividad del poder del Estado que decide la existencia de las leyes. Esta potestad del ejercicio la acción de iniciar leyes está atribuida al titular del órgano y no a la persona que lo representa; con lo que cobra plena expresión su autonomía.

Los artículos 71, fracción I; 72, 79, fracción III; y 93 segundo párrafo de la Constitución federal, 23 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y 53, 55 fracción I, 56, 90, 94, 126, 127, 128, 130, 131, 176 y 179 del Reglamento del Congreso, establecen la competencia del Presidente de la República para iniciar leyes o decretos, quien la ejerce de manera general, ilimitada y amplísima para promover nuevas leyes, abrogar o derogar y reformar, adicionar o sustituir parte de las existentes y los procedimientos a que deben sujetarse las iniciativas correspondientes.

El derecho de iniciativa legislativa del Presidente puede abarcar diversas materias y gran variedad de asuntos que van desde temas tan importantes para el orden jurídico nacional como las reformas a la Constitución, pasando por las leyes orgánicas, reglamentarias, federales, generales, de interés público, de orden social y hasta las leyes secundarias.

En exclusiva, también puede presentar tanto documentos que no sean iniciativas legislativas como promover la expedición de nuevas leyes, iniciar la abrogación o derogación de leyes y decretos preexistentes, como ejemplos se pueden citar las hacendarias (artículo 74, fracción IV); el requerimiento de facultades para suspender garantías y la petición de otorgamiento de facultades extraordinarias (artículo 29); la presentación del informe anual de labores que rinde ante el Pleno del Congreso General (artículo 69); y su renuncia al cargo (artículos 73, fracción XXVII y 86).

Además, puede presentar la proposición de nombramiento de servidores públicos (artículo 89 fracciones II, III, IV, IX, XVI y XVIII); la solicitud de autorización para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de nuestro país y el ingreso en tránsito de fuerzas armadas extranjeras (artículo 89, fracción III); solicitar el consentimiento del Senado de la República para disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando el número de elementos que deben integrarla como fuerza necesaria; la solicitud de aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que haya celebrado con otros países u organismos internacionales (artículo 76, fracción I); petición de autorización para ausentarse del territorio nacional (artículos 85 y 88); para solicitar la ley de declaración de guerra (artículos 73, fracción XII y 89, fracción VIII).

Dentro del acervo documental del Congreso y en especial en cada una de sus Cámaras existen registros históricos del ejercicio de todas y cada una de las facultades enumeradas y de documentos que contienen los presupuestos indicados. Igualmente se pueden consultar varios formatos típicos, están-

dar o normalizados, usados en su tiempo y oportunidad para presentar cada una de las iniciativas vinculadas con los temas que se han relacionado.

Para promover cualquiera de las iniciativas indicadas tiene derecho para elegir ante cuál órgano del Congreso le conviene promover la iniciativa, salvo el caso de la presentación de proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados (artículo 72, base H de la Constitución; 62 del Reglamento); y expresamente, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que también deben ser presentados ante la Cámara de Diputados (artículo 74 fracción IV).

Para la formulación y control del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán aplicarse las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y ser presentado oportunamente.

También y ante dicha Cámara se debe presentar dentro de los diez primeros días del mes de junio del año legislativo, el documento que contiene la Cuenta Pública del año anterior para que los diputados conozcan los resultados de la gestión financiera y comprueben si su ejercicio se ajustó razonablemente a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas que forman parte del mismo.

Por último, el artículo 71, en su segundo párrafo, establece la preferencia en el turno que debe aplicarse a las iniciativas provenientes del Ejecutivo, las cuales por su importancia deben pasar inmediata y directamente a la comisión o comisiones dictaminadoras que corresponda.

Diputados y senadores al Congreso de la Unión

El derecho de promoción de iniciativas para los diputados y senadores al Congreso de la Unión, también se encuentra establecido en la fracción segunda del artículo 71 ya referido. Su facultad también es general y amplia. Es un derecho de acción parlamentaria. Es inherente al cargo y principalísimo porque la función esencial del representante popular es legislar por ser parte del Poder del Estado que tiene asignadas normas de autorización para decretar las leyes. La amplitud del mandato del legislador para ejercer su derecho de acción solo tiene como restricción no promover todas aquellas iniciativas que por ley corresponden al Ejecutivo o que por naturaleza de ciertas instituciones, son exclusiva competencia de otros órganos del Estado.

Para tramitar su iniciativa, ni diputados ni senadores tienen derecho para optar o seleccionar una u otra Cámara del Congreso. Necesariamente tienen que promoverla ante su propia Cámara de pertenencia y considerarla como Cámara de origen (artículo 72 inciso I constitucional y 55, fracción II, 56 y 57 del Reglamento); y sujetarla al trámite y procedimiento de su Reglamento, consistente en que el turno que le imponga le Mesa Directiva exige que antes de ser turnadas a una comisión para su dictamen se califique su oportunidad, pertinencia, viabilidad y probabilidad de convertirse en ley.

Toda propuesta que presente un legislador federal que no sea iniciativa de ley, en los términos del artículo 58 del Reglamento, debe ser presentada por escrito y firmada por su autor a efecto de que se le de lectura ante el Pleno y discutida su procedencia se pase a comisiones para dictamen y si se considera improcedente, se tiene por desechado

Respecto de la existencia de facultades exclusivas, se puede afirmar que ambos representantes populares por mandato constitucional pueden presentar iniciativas con proyectos de nueva ley o adiciones o modificaciones o reformas a la Ley Orgánica del Congreso; como se desprende por extensión del artículo 71 de la Constitución, ya que el Ejecutivo tiene limitado el derecho de iniciativa en esta materia.

También debe considerarse como una facultad exclusiva (artículo 93) la iniciativa de proposición de acuerdo por virtud del cual la Cámara determina citar a los secretarios de Estado, jefes de departamento, directores o administradores de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, para que proporcionen información relevante cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

El último párrafo del citado artículo establece una forma especial de iniciativa a fin de que los partidos políticos, representados por las fracciones parlamentarias acreditadas en las Cámaras, con aprobación del Pleno puedan integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria.

Las Legislaturas de los estados

También los Congresos, Asambleas o Legislaturas de cada uno de los estados de la federación, tienen derecho de presentar iniciativas de ley o decreto, las cuales tienen trámite privilegiado, es decir, una vez conocidas por el Pleno de la Cámara se turnan de inmediato a la comisión que correspon-

da para que inicie su estudio y en su momento oportuno produzca el dictamen respectivo.

En las últimas dos legislaturas, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se han presentado un número de 149 iniciativas provenientes de las diferentes Legislaturas estatales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, correspondiendo 78 a las presentadas en la LVIII Legislatura y 71 a la LIX[9], lo cual pone de relieve que el ejercicio de esta facultad republicana y federal se encuentra en aumento.

El procedimiento para preparar una iniciativa de ley ante el Congreso se encuentra regulado por la legislación parlamentaria estatal o la del Distrito Federal y en términos generales puede decirse que interviene el Poder Ejecutivo únicamente para iniciar, pero no tiene atribuida competencia para promulgar y publicar la propuesta que directamente debe ser enviada por los órganos de la Legislatura al Congreso federal.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

El fundamento se encuentra en el artículo 122 de la Constitución, en cuya Base primera, fracción V, se estable que la Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno (del Distrito Federal), tendrá las siguientes facultades y, luego el inciso ñ) indica textualmente *(para) Presentar*

[9] Información proporcionada por la Dirección General de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados, al día 15 de diciembre de 2004.

iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

El Estatuto de Gobierno[10] ratifica (artículo 42, fracción VIII) la facultad de la Asamblea para iniciar tales leyes o decretos.

Por último, vale referir que existe una especie de cuasi derecho de iniciativa que tiene fundamento en lo que preceptúa el artículo 8o. de la Constitución y cuyo procedimiento se rige por lo que señala el artículo 61 del Reglamento, cuyo tenor expresa que *toda petición de particulares, corporaciones y autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el Ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones*.

En rigor, no se trata de una iniciativa en forma, aunque sea una excitativa de resolución concerniente a los intereses propios del ciudadano o la autoridad o corporación que demanda la resolución del Congreso sobre un asunto que la ley hace de su competencia; por ejemplo, como ya se explicó con anterioridad, la solicitud ante el Congreso de cierto tipo de autorizaciones que como requisito previo exige la ley para que un particular no pierda la nacionalidad mexicana por naturalización, que se consignan en las fracciones I y II del inciso *B*) del artículo 37 de la Constitución; o que una persona no pierda la ciudadanía mexicana, como lo refieren las fracciones de la primera a la quinta romana, del inciso *C*), del citado ordenamiento.

[10] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994.

Distintas clases de iniciativas

Tal y como ya se apuntó dependiendo de la materia o asunto que deba resolver el Congreso o alguna de sus Cámaras, existen diferentes clases de iniciativas y su correspondiente formato procesal. La variedad de documentos que registra la práctica y experiencia parlamentaria tanto de nuestro orden jurídico positivo histórico que comprende alrededor de 450 años como la experiencia de nuestro Congreso nacional que abarca casi dos centurias, constituyen un enorme acervo documental de formularios que hasta hoy nadie ha tenido la paciencia de ordenar y clasificar bajo un sistema jurídico de precedentes.

Esta es una compleja tarea que demanda la participación de profesionales especializados, a quienes se asigne un periodo suficientemente amplio para que pueda rendir frutos esta compilación de documentos parlamentarios. A cambio, nuestros legisladores han suplido el desconocimiento de estos registros históricos y utilizan, con relativo éxito, tradicionales formularios de promociones legislativas, administrativas y judiciales.

En relación al tema, Soberanes Fernández[11] ha señalado que el derecho indiano criollo se expresaba a través de los Mandamientos y las Ordenanzas o Autos de Gobierno de la Superior Autoridad Gubernativa (virreyes, presidente-gobernador y gobernadores) junto con los Autos Acordados de los Reales Acuerdos de las Audiencias Virreinales y Pretoriales. Estas iniciales expresiones legislativas tienen mismo origen (el

[11] Soberanes Fernández, José Luis. *Historia del Sistema Jurídico Mexicano, en El Derecho en México. Una Visión de Conjunto.* UNAM, México, 1991, tomo 1, página 39.

poder de la autoridad) y diferente formato y causa eficiente que establece diferencias, destacándose entre ellas las siguientes:

a) La Ley que en su sentido estricto resulta una disposición votada en las Cortes (asamblea parlamentaria, de tipo y corte estamental, similar a los Estados Generales de Francia, de origen medieval las cuales habiendo decaído por la presión que sobre ellas ejerció el absolutismo, resurgieron, con gran vigor a partir de la instauración de las Cortes de Cádiz 1810-1812-1814).
b) La Real Pragmática que era solamente emitida por el Rey y tenía la misma fuerza legal que la ley votada en las Cortes.
c) La Real Provisión que era el precepto dado por el Rey con un contenido específico, como su propio nombre lo indica que era el de proveer sobre algún asunto particular, por ejemplo, aquellas que se referían a los nombramientos.
d) La Real Cédula que fue el instrumento jurídico más sencillo y menos solemne, de amplio y variado contenido, empleado por los monarcas castellanos para legislar durante su reinado.
e) La Real Carta que consistía en aquel documento mediante el cual el soberano contestaba las diferentes preguntas o cuestiones que le eran planteadas por sus súbditos.
f) La Real Ordenanza que regulaba toda una institución y cuyo cuerpo generalmente se encontraba dividido en capítulos para facilitar su consulta o invocación. Las reales ordenanzas se contenían en una real cédula o real provisión.
g) La Real Instrucción que era el documento que contenía la regulación detallada de cómo debía actuar algún tipo de funcionario o autoridad.

   A las anteriores formas legales, durante el Imperio Borbón, se añadieron otras expresiones legislativas, tales como:

h) El Real Decreto que era aquella resolución que el soberano dirigía a sus secretarios de despacho;
i) La Orden que contenía la disposición de algún secretario de despacho manifestando el cumplimiento de alguna disposición del Rey.

j) El Reglamento que era el conjunto de normas, articuladas y enumeradas que tenían por objeto regular una institución o explicitar las atribuciones de una autoridad.

Pero como las actividades del Congreso hoy se encuentran en proceso de especialización expansiva, entre otras razones por la tecnificación constante de la administración pública a cargo del Poder Ejecutivo y los requerimientos de la integración informática del derecho; la pluralidad ideológica y la existencia de múltiples criterios de orden profesional de sus integrantes para elaborar los contenidos normativos, además de la creciente necesidad de mayor formación técnica de su cuerpo consultivo y asesor interno, resulta imperativo diseñar e introducir de inmediato un programa de reingeniería procesal parlamentaria, que tenga como base preliminar la existencia de documentos estandarizados para maximizar la eficiencia tanto en los procesos de análisis de la información general y del análisis de contenido de los textos del articulado que informa las iniciativas, para concentrar y presentar con eficiencia los datos y los criterios objetivos de que deben disponer las comisiones de dictamen para tomar las decisiones pertinentes que, además, permitan al pleno de las Cámaras decidir y decretar las leyes de manera pronta y expedita como lo exige la Constitución para la prestación del servicio público de justicia.

Elementos que caracterizan el documento

En la práctica parlamentaria nacional, el documento que contiene una iniciativa regularmente se presenta por escrito y las partes de su texto se exponen en un formato convencio-

nal aceptado como útil, eficaz y típico. Esto facilita que los otros documentos que se generan durante las diversas etapas del procedimiento parlamentario tengan un orden interno que facilite la identificación de acciones y oposiciones, y coincidencias y discrepancias. Es decir, que sirvan para fijar con claridad, en caso de haberla, la litis parlamentaria.

Cuando se trata de promover el decreto de nuevas leyes, el documento de iniciativa debe contener un mínimo deseable de elementos materiales y formales, que conviene que incluyan:

1. El nombre oficial de la Cámara que se ha seleccionado como la llamada Cámara de origen y el número de la Legislatura a la cual pertenece por que establece la ubicación del tiempo legislativo en el cual se está promoviendo.
2. En el primer párrafo se debe exponer el nombre de la persona o el órgano que promueve la iniciativa legislativa;
3. El fundamento jurídico constitucional del derecho para iniciar las leyes o el decreto agregando el número y el nombre de las leyes, que otorga competencia a la Cámara de origen o al Congreso en su conjunto.
4. Establecer la denominación de la ley o el decreto que se proponga;
5. El texto de la exposición de motivos;
6. El conjunto de artículos que forman el cuerpo normativo en su parte sustantiva y, de ser necesario, las partes adjetivas;
7. El conjunto de disposiciones finales que pueden ser adicionadas con las disposiciones transitorias;
8. Poner un punto petitorio solicitando que la iniciativa se publique en la gaceta parlamentaria con el propósito de que reciba la suficiente publicidad entre los miembros que integran la Cámara;
9. La indicación del lugar y la fecha en donde se produce el documento, y
10. El nombre y las firmas de las personas o, en su caso, el nombre, firmas y el cargo que ostenten los representantes del órgano promovente.

ALGUNAS REGLAS PARA COMPONER LA INICIATIVA

1. Nombre de la Cámara seleccionada como Cámara de origen o que tiene facultades exclusivas; *2.* Nombre de la persona que inicia o del órgano que promueve; *3*. El fundamento constitucional del ejercicio del derecho de iniciativa legislativa; *4.* Nombre de la iniciativa: *a)* de ley, *b)* de decreto; *5.* Denominación del acto legislativo. *5.1*) El código, *5.2*) La ley, *5.3*) El decreto, *5.4*) nombre o denominación de la iniciativa, *5.5*) definición del carácter de la norma, *5.5a*) ámbito personal, *5.5b*) ámbito material, *5.5c*) ámbito espacial, *5.5d*) ámbito temporal, *5.5e*) validez y jerarquía del ordenamiento; *6*. Capítulo de antecedentes; *7*. La Exposición de motivos. *7.1*) Concepto, *7.2*) Naturaleza jurídica, *7.3*) Algunos antecedentes de derecho positivo parlamentario, *7.4*) La interpretación de la Suprema Corte de Justicia; *8*. El texto normativo. *8.1*) Noción de estructura, *8.2*) Utilidad del diseño de la estructura del texto, *8.3*) La organización, elaboración y divisiones del texto; *9*. La indicación del lugar, fecha y firma. *9.1*) El lugar, *9.2*) La fecha, *9.3*) La firma; *10*. Tipología de algunas normas.

En este apartado se estudian las reglas y los elementos que integran 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 organizar el contenido temático de 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 quién la promueva y la materia que regula, porque de tales circunstancias depende el orden y presentación de sus componentes que, en principio, son invariables, como ya se afirmó anteriormente.

Ahora pasemos al estudio particular de cada uno de ellos.

Nombre de la Cámara seleccionada como Cámara de origen o que tiene facultades exclusivas

El artículo 72, en su inciso h) establece que la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras y, en los demás incisos, fija las reglas de procedimiento para la creación, reforma, adición y supresión total o parcial de las leyes preexistentes, tanto si son competencia del Congreso, como si sólo es de una de sus Cámaras, porque así corresponda a las facultades exclusivas que tengan atribuidas.

En consecuencia, el autor de la iniciativa tiene necesariamente que dirigirla a los titulares (CC. Secretarios de la Mesa Directiva) de la Cámara que se elija y que sea la competente.

Es obligada la referencia a los funcionarios que representan al órgano y ante quienes va dirigida la iniciativa, que

normalmente son los Secretarios de la Cámara o de la Comisión Permanente (de la Mesa Directiva) y se puede emplear esta sencilla fórmula:

> CC. Secretarios de la Mesa Directiva
> de la H. Cámara de Diputados (Senadores) o de la Comisión Permanente
> de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión"

En efecto, el inciso *h)* del artículo constitucional citado y el artículo 62 del Reglamento, indican que la formación puede comenzar indistintamente en cualquier Cámara, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán tener como de origen, la Cámara de Diputados.

También existe esta limitante: en el artículo 74, fracción IV, se deja como asuntos exclusivos en la Cámara de Diputados, el examen, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación, así como del instrumento legal que contiene el Presupuesto Anual de Egresos. Técnicamente el citado Presupuesto de Egresos, es un decreto y no una ley. Comúnmente se le presenta como iniciativa que contiene el Decreto de modificaciones a diversas disposiciones de orden fiscal, al cual formalmente se le llama *Ley que adiciona, reforma y deroga diversas disposiciones fiscales*; y, popularmente se conoce como *miscelánea fiscal*. Este tipo de cuestiones de ambigüedad o confusión en los nombres de las leyes, se disipa con un razonable conocimiento de la técnica legislativa.

En resumen, salvo las excepciones arriba señaladas, el autor de una iniciativa –si no es diputado o senador–, puede iniciarla en cualquiera de las dos Cámaras que integran el

Congreso, pero en caso de ser representante popular entonces la tiene que iniciar en su Cámara de pertenencia.

Queda por estudiar el supuesto de que se tenga o se quiera iniciar una ley o decreto, fuera de los periodos ordinarios y constitucionales del Congreso. En tal supuesto para determinar los procedimientos pertinentes, cabe atender quién es el autor que promueve la iniciativa:

a) Si proviene del Ejecutivo y es urgente su aprobación, entonces se turna de inmediato a Comisión o Comisiones y se solicita la dispensa de trámites que consiste en eliminar el dictamen que debe rendir el órgano colegiado competente; si se presenta fuera de los periodos ordinarios de sesiones o, incluso durante uno extraordinario, procede citar a otro periodo extraordinario del Congreso o de una sola Cámara, según sea el caso, publicando para ello convocatoria de la Comisión Permanente, acordada por sí a propuesta del Ejecutivo (artículos 67; 78, fracción IV de la Constitución; 4o. de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (en lo secesivo la Ley Orgánica) y 35 del Reglamento).
b) Si proviene de una o varias Legislaturas de los estados, la iniciativa debe dirigirse a la Cámara que sea competente para fungir como Cámara de origen y físicamente debe referirse o presentarse ante los CC. Secretarios de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso para que este órgano dicte el trámite o resolución que corresponda pudiendo, según sea la importancia o urgencia de la propuesta, comprender la orden de publicar la convocatoria a periodo extraordinario o simplemente el envío directo a la comisión de la Cámara que se considere competente a fin de que la despache en el inmediato periodo de sesiones.
c) Si la propone la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, también debe aplicarse el mismo trámite.
d) Si se trata de iniciativas propuestas por algún o algunos de los legisladores federales en ejercicio, de igual forma deben dirigirse a la Cámara de origen a la que pertenezcan, pero entregarse formalmente el documento

a la Comisión Permanente, la cual debe recibirlas y turnarlas a las comisiones de la Cámara a la que van dirigidas para que su despacho proceda conforme la regla anterior (artículo 78, fracción III).

De todas las iniciativas de ley o decreto que se reciban por la Comisión Permanente, se ordenará su impresión y su inserción en el *Diario de los Debates*, y quedará registrado el turno que haya impuesto la Mesa Directiva de su envío a la Cámara de Diputados o Senadores, según corresponda, para que conozcan de dicho proyecto, lo estudien, dictaminen y procedan conforme lo establece el procedimiento legislativo (artículo 113 de la Ley Orgánica).

Esta disposición legal encuentra razón en el principio de que durante el receso que se produce entre los periodos ordinarios, las Comisiones de Cámaras, continuarán el estudio de los asuntos pendientes hasta que produzcan el dictamen que corresponda. Igual regla se aplica a las iniciativas que le son turnadas por la Comisión Permanente.

Los dictámenes que sobre estas iniciativas produzcan las comisiones de estudio competentes, deben remitirse dentro de los cinco días siguientes a la recepción del asunto (artículo 87 del Reglamento) y enviarlo a los respectivos legisladores para su conocimiento y estudio (artículo 94, segundo párrafo del Reglamento). Dicho trámite cubre el primer requisito de las tres lecturas que se aplica a cada uno de 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 ya se indicó, hay que recordar que todo dictamen debe producirse para que se consulte a la Asamblea del Pleno de la Cámara, 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 ha listado la iniciativa. La consulta consiste en preguntar si los miembros de la Cámara desean que se lea el dictamen o en virtud de que ya fue publicado en la gaceta parlamentaria, se determine en forma económica si se dispensa dicha lectura. La llamada segunda lectura, también puede dispensarse con igual procedimiento y debe hacerse en el día y previa la discusión del asunto (artículo 95 del Reglamento).

Nombre de la persona que inicia o del órgano que promueve

Cada persona física tiene como atributo un nombre propio que se expresa con la palabra o el conjunto de palabras que combinadas, sirven para designarla e identificarla, individualizándola y distinguiéndola de otras.

Los legisladores en el ejercicio de sus funciones, ya sea el Presidente de la República o los diputados y senadores, deben identificar su nombre y anteponer la designación oficial del cargo de representación política que tienen conferido.

En el caso de los legisladores deben agregar como identificación, la temporalidad del cargo que normalmente queda circunscrito al periodo trienal de duración de la Legislatura para la cual fueron electos. Si son diputados, ejercerán durante una sola legislatura, en tanto que los senadores ejercerán durante dos legislaturas.

El nombre del iniciador o promovente es referencia obligada ya que establece y define el origen de la iniciativa y por consecuencia la resolución del trámite procesal interno.

Se debe escribir el nombre o nombres del servidor público o los servidores públicos que suscriben la iniciativa y el o los cargo(s) oficial(es) que ostenta(n) o detentan quien(es) la promueve(n) o, en su caso, el nombre oficial completo del órgano, institución o ente público que presenta la iniciativa de ley:

- Vicente Fox Quesada, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos
- Quienes suscribimos, con el carácter de diputados o senadores de la República a la LIX legislatura del H. Congreso de la Unión
- Quienes suscribimos, con el carácter de diputados a la XVIII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Baja California

Por su parte los órganos que pertenecen a una forma de organización legal o administrativa del Estado o los entes colectivos públicos, también tienen un nombre apropiado a sus funciones o a la designación legal que los caracteriza de manera singular identificándolos para realizar las actividades que les han sido confiadas, como es el caso de las Legislaturas de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que lo hacen expresando el nombre y número de la legislatura del Congreso del estado a que pertenecen sus representantes oficiales.

Esta identificación del nombre de la persona y de la legislatura para la cual ejerce el cargo o la denominación del nombre oficial del órgano, sirve básicamente para establecer la identidad constitucional de los actores o promotores de las propuestas legislativas porque, como ya se expresó líneas arriba, dentro del proceso legislativo este requisito cobra la mayor importancia en consideración a que el derecho de iniciar leyes o decretos es de orden exclusivo y reservado;

que sólo pertenece y puede ser ejercido por quien está legalmente en funciones del cargo, ya sea el Presidente de la República, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo federal o ya sean los diputados y senadores al Congreso de la Unión, que pueden ejercerlo en forma individual o integrando grupos de legisladores o como miembros de las fracciones parlamentarias reconocidas en las Cámaras.

El fundamento constitucional del ejercicio del derecho de iniciativa legislativa

Cada titular del derecho de iniciativa tiene para el ejercicio del mismo un fundamento legal específico; veamos los siguientes:

a) El Presidente de la República:

- Para iniciar todo tipo de leyes (artículos 71 de la Constitución y 55 del Reglamento, de ambos, su fracción primera);
- Para tramitar la iniciativa, elegir la Cámara de origen (artículos 72, inciso *h*) de la Constitución y 62 del Reglamento);
- Para remitir toda clase de iniciativas a la Comisión Permanente del Congreso (artículos 78, fracción III de la Constitución y 179 del Reglamento).

c) Los diputados y senadores al Congreso de la Unión:

- Para presentar sus propuestas de iniciativa legislativa (artículos 71, fracción II de la Constitución y 55, fracción II del Reglamento);
- Elegir una Cámara de origen de acuerdo con las competencias exclusivas que señala la Constitución (artículos 74 y 62 del Reglamento);
- Igualmente pueden remitirlas a la Comisión Permanente, cuando el Congreso se encuentren período de receso (artículos 78, fracción III de la Constitución y 179 del Reglamento).

c) Las Legislaturas de los estados:

- El fundamento para iniciar cualquier ley o decreto, primero se encuentren artículos 71, fracción III de la Constitución y 55, fracción III del Reglamento y, básicamente, en lo que dispone cada una de las Constituciones estatales;
- También pueden elegir una Cámara de origen (artículos 72, inciso *h*) de la Constitución y 62 del Reglamento).
- Pueden remitirlas a la Comisión Permanente cuando el Congreso se encuentre en receso (artículos 78, fracción III de la Constitución y 179 del Reglamento).
- El artículo 122, base Primera, fracción V, inciso *ñ*) de la Constitución, fija el derecho para que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presente iniciativas específicas ante el Congreso General.

Normalmente el fundamento legal, que se inscribe en el capítulo respectivo tiene relación directa con el tipo de iniciativa que puede ser, entre otras:

a) para reforma constitucional,
b) para reforma o adición de leyes reglamentarias de algún artículo constitucional,
c) para leyes orgánicas,
d) igualmente, para reformar o derogar total o parcialmente leyes ordinarias que pueden ser:

c.1.) de orden público,
c.2.) de interés público,
c.3.) de orden federal,
c.4.) de orden social y
c.5.) de interés general.

Por otra parte, conviene recordar que el fundamento constitucional justifica el ejercicio del promovente de la iniciativa:

Con fundamento (o si prefiere: en ejercicio de) en lo previsto por los artículos 71 (fracción I, II o III, dependiendo del promotor) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; XXX de la Ley Orgánica del Congreso General; XXX del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso;

Luego se debe invocar la base o fundamento constitucional (que siempre se encuentra en alguna de las fracciones del artículo 73 o el que corresponda cuando sean leyes que reglamenten un artículo o creen órganos o instituciones) para fijar la competencia de intervención del Congreso o de la Cámara respectiva; o, en su caso, los artículos pertinentes de alguna ley facultativa ya sea de orden federal o de la Constitución estatal.

También existen reglas de observancia formal o de carácter temporal que regulan la presentación de las iniciativas:

Por ejemplo, para el Ejecutivo no obstante que su facultad es ilimitada existen algunas excepciones, tales como:

a) La prohibición para iniciar reformas, modificaciones o supresiones, ni vetar ni promulgar la Ley Orgánica del Congreso de la Unión; y
b) Obligaciones para presentar iniciativas en tiempo determinado, tales como la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

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 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, debe ser formalmente invocado antes o después (a elección de quien construye la presentación del

documento) del capítulo a donde se exponen los motivos reales o las situaciones que pretende normar la ley.

De esta forma, dentro del texto explicativo y ya para iniciar o para terminar con la exposición de motivos, es decir dentro de la parte pertinente, no sólo se debe indicar los números de los artículos que sean apropiados, sino que se debe expresar con detalle la fundamentación constitucional (es decir desarrollar el supuesto fundatorio) y la oportunidad del ejercicio del derecho de quien inicia la ley, seguido de la explicación de la competencia de la Cámara que sea elegida como de origen, para el caso de las leyes que expide el Congreso o expresando el porqué la potestad jurídica es exclusiva de una sola de ellas.

Para determinar esta cuestión, es necesario atender la naturaleza y objeto de la iniciativa.

De lo que se ha expuesto se desprenden tres ideas:

- Que la motivación de una iniciativa se encuentra en aquellos hechos naturales o sociales o en los actos jurídicos, cuyo nacimiento, extinción o causación de efectos y consecuencias en el ámbito del derecho, deben ser tenidos por el legislador como el antecedente que funda la creación de la norma;
- Que el derecho para crear iniciativas sólo corresponde a ciertos titulares, ya sean personas físicas que actúan como funcionarios gubernamentales o ya sean órganos del propio Estado, que detentan la representación popular y el mandato constitucional necesario para el ejercicio de la acción de iniciar, promover, dictaminar, discutir y aprobar leyes, respectivamente.
- Que la función genérica de legislar, que por su propia naturaleza es intrínseca y sólo corresponde al órgano colegiado denominado Poder Legislativo, por medio de cada Cámara o de ambas en su conjunto, tiene también diferentes tipos de restricción.

La primera consiste en que sólo puede darse o producirse la posibilidad de legislar por, en y dentro del texto integral de

la Constitución; en este sentido, los artículos de la Constitución son base directa y marco restrictivo que determina las materias sobre las cuales puede legislarse. El texto constitucional es el principio autogenerador del derecho y funciona como procedimiento que condiciona y propicia el control de la legalidad y el equilibrio democrático de la pluralidad institucional y política de la representación popular.

Luego, también se considera como una restricción el hecho de que el Congreso sólo puede expedir leyes sobre aquellas materias o asuntos específicos que fijan ciertos y determinados artículos de la propia Constitución, ya sea para desarrollar la protección de las garantías individuales, sociales o políticas que en ellos mismos se contienen; para reglamentar los supuestos que incluyen los propios textos constitucionales; o, para crear los órganos necesarios y establecer las funciones que requiere la actividad del Estado y de los particulares.

Quedan comprendidas dentro de las materias específicas o exclusivas las que le asigna la Constitución en el artículo 73 al Congreso y que, en sus diferentes fracciones, contienen una relación descriptiva y exhaustiva de los asuntos que se ha calificado como de competencia federal exclusiva y, por ende, sobre los mismos no pueden legislar los poderes legislativos de las entidades federadas. El artículo 124 fija el principio del federalismo legislativo con la regla de que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a (los poderes públicos de) los estados.

Por último, dentro de la serie de restricciones que estamos analizando respecto de la posibilidad de legislar, quedan las facultades contenidas en los artículos 74, 75, 76 y 77 que las atribuyen como exclusivas y únicas para cada Cámara, consis-

tentes en la emisión o decreto de actos legislativos concretos y específicos.

Nombre de la iniciativa

Iniciativa de ley

En el documento que contiene la iniciativa antes de poner el nombre de la misma, se debe incluir una declaración, en tiempo presente, que explica la acción que se intenta y, como consecuencia, implica la demanda de intervención al órgano del Congreso, para iniciar el proceso de integración legislativa. Esta es la fórmula:

Presento (amos) ante esta H. Soberanía:

Luego sigue el nombre e indicación de la categoría y calificación normativa del proyecto de ley (orgánica, reglamentaria de artículo constitucional u ordinaria federal, general); o, en su caso, del decreto que se promueva:

> Iniciativa de Ley (General) de… (aquí se debe referir con claridad, objetividad y concisión el título que de preferencia y razonablemente, debe describir de forma sintética su objeto, finalidad o bienes que regula, protege o tutela).

Iniciativa de decreto

Cuando la proposición de iniciativa tiene por objeto reformar o derogar (artículo 72, inciso *f*)) el texto de una ley o decreto existentes, entonces puede plantear varios supuestos de acción que se expresan con distintas fórmulas temáticas:

- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona (aquí pueden ser relacionados los artículos o la disposición materia de la iniciativa) diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Iniciativa con Proyecto de Decreto que deroga los artículos xx de la Ley xx o del Decreto xxx (…)
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley xx o del Decreto xxx (…)
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y deroga diversos artículos de la Ley xx o del Decreto xxx (…)
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos xxx de la Ley xx o del Decreto xxx (....)
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley xx o del Decreto xxx (…)
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley xx o del Decreto xxx (....) y que deroga los artículos xx de la Ley xxx.

Denominación del acto legislativo

Antes de iniciar la exposición de la denominación que debe llevar el acto legislativo, es pertinente establecer su definición preliminar[12] aceptando que es la declaración unilateral de voluntad estatal expresa y exteriorizada por escrito que dispone la creación, modificación o extinción de normas jurídicas abstractas y generales.

De tal definición importa destacar lo siguiente:

- *Es una declaración*: es decir, una manifestación indubitable que contiene la explicación del porqué de un acto decretado por un poder público del Estado y la exposición detallada de su contenido;
- *Unilateral*: porque dimana de un órgano colegiado denominado Congreso federal que se encuentra facultado por la ley para decretarlo;

[12] Meehan, *Teoría y Técnica Legislativas*. Ediciones Desalma, Buenos Aires, 1976, 1ra. edición, páginas 32-33.

- *De voluntad*: expresada de manera colegiada por un número legal de miembros representantes populares;
- *Estatal*: dado que sólo los poderes integrantes del poder general del Estado tienen capacidad legal para emitir actos legislativos;
- *Expresa*: que significa que dicha voluntad se integró de manera legal, clara, patente y concreta, revestida de la potestad soberana de representantes populares;
- *Exteriorizada por escrito*: es decir que debe cumplir el requisito formal de ser manifestada por medio de texto escrito;
- *Que dispone*: es decir, que contiene la expresa decisión de ordenar convenientemente lo necesario para que su mandato imperativo se cumpla;
- *La creación, modificación o extinción*: que es el conjunto de efectos únicos que puede producir, alternativa o conjuntamente;
- *De normas jurídicas abstractas y generales*: que trata del contenido jurídico específico que caracteriza y diferencia al acto legislativo de otros expedidos por los poderes del Estado.

Ahora bien, cuando el autor de una iniciativa estudia el objeto y la naturaleza de la misma, tiene que aceptar que propone la emisión de un acto de voluntad estatal y, por consecuencia, determinar qué clase de instrumento legal está proponiendo como norma; es decir, si lo que requiere es una ley o un decreto, porque tal y como lo establece el artículo 70, toda resolución que dicte el Congreso tiene el carácter del decreto.

Por esta razón, no se trata de una decisión arbitraria para decidir nombrar al precepto iniciado propuesto, sino la necesidad de atender a la jerarquía del cuerpo jurídico que se pretende expedir y las reglas que la técnica y la tradición legislativa han establecido dentro del orden jurídico para tal fin.

Tradicionalmente las disposiciones legislativas comienzan por precisar si se trata de un código, de una ley o de un

decreto. Es evidente que existen diferencias entre estos tres cuerpos normativos, cuyas características enseguida referimos:

El código

La palabra código proviene del vocablo latino codex que significa cuerpo de leyes; según algunos autores tal palabra tiene su raíz en el concepto de claudex que hace referencia al tronco del árbol de donde proviene las tablas de la ley, procedimiento antiquísimo para grabarlas.

En sentido general, cuando se refiere al campo de la producción del derecho significa la reunión, de acuerdo a un plan metódico, de las reglas jurídicas, según las materias y las instituciones, de modo que se concrete un todo orgánico y sistemático.[13]

Por su parte, el Diccionario Cabanellas, afirma que la palabra código proviene de latín codex, vocablo que sirvió históricamente para calificar la obra compiladora de Justiniano, cuyo código *contiene una colección completa y ordenada de constituciones imperiales romanas, leyes, rescriptos, ordenanzas y otras disposiciones*; en tanto que en la actualidad se utiliza para definir una colección sistemática de leyes, también, como *la ley única que un plan, sistema y método, regula alguna rama del derecho positivo*.

La tendencia codificadora tuvo auge desde el siglo XVIII y sus exponentes la fundan en el criterio de utilidad social de legislar mediante un sistema de unificación de una rama específica del derecho y, como lo hace notar De Ruggiero:[14]

[13] Voz Código en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Editorial Driskill, Buenos Aires, Argentina, 1985, 1ra edición, tomo III, página 116.
[14] Citado en Voz Código, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Editorial Driskill, Argentina, 1985, 1ra edición, tomo III, página 117.

a) En el aspecto técnico existe necesidad de simplificar y ordenar las reglas jurídicas, dispersas en usos (prácticas), y costumbres contradictorias a veces;
b) En el aspecto político, (satisface) la necesidad de uniformar las legislaciones distintas y regionales de un mismo Estado;
c) En el aspecto social (colma) la necesidad de introducir mediante un nuevo código, reformas que exige la evolución social.

En sentido contrario, también nuestro legislador ha seguido el criterio de separar materias de los códigos, tomando en consideración la complejidad de las actuales relaciones económicas, políticas, culturales, financieras, procesales que derivan de los procesos de tecnificación de la información y de la inserción de actividades reguladas por acuerdos y convenciones internacionales que regulan la globalidad económica y política del mundo.

Durante su vigencia el contenido original del Código de Comercio, ha sido objeto de un proceso descodificador por medio del cual se ha derogado gran parte de su articulado y sustituido por varias leyes especiales, tales como la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley de Navegación, Ley de Concursos Mercantiles, Ley de Seguros y Fianzas, entre otras.[15]

Por último, también se usa designar con la palabra código al cuerpo normativo que aunque no contiene su totalidad la regulación de una rama del derecho, sí da reglas generales en la materia y es supletorio de leyes especiales, como es el caso del Código Fiscal de la Federación. En ese sentido, se

[15] Barrera Graf, Jorge en Voz Código de *Comercio del Diccionario Jurídico Mexicano*, dice: "Del libro segundo, se conservan sin modificaciones, cuatro de sus catorce títulos el I, V, VI y X; se derogaron 8 títulos que hoy comprenden 5 leyes especiales: del II, sociedades de comercio que regula la LGSM y LGSC; el VII.

puede afirmar que el código es aquel ordenamiento que está en el centro de una diversidad de leyes a las cuales irradia conceptos uniformes, terminológicos y normativos, dándoles homogeneidad.[16]

En principio, tanto la ley, en sentido amplio que abarca los códigos como en sentido restringido en trata de las leyes específicas, como el decreto son, ambos, resoluciones de carácter normativo, pero tienen (varias) diferencias generales apreciables.[17]

a) La ley sólo emana del Congreso General o del Congreso de una entidad federativa;
b) El decreto puede emanar del Congreso General o de alguna de sus Cámaras como resolución exclusiva que a ellas corresponde; o de la Comisión Permanente del Congreso; también puede emanar del Poder Ejecutivo cuando actúa en ejercicio del mandamiento expreso que consigna el Poder Legislativo dentro de la norma que ha sancionado y decretado, en cuyo caso el decreto tendrá el carácter de promulgatorio (lo que técnicamente constituye un acto administrativo y extraparlamentario) de la ley o de un decreto especial y se requerirá, para que produzca los correspondientes efectos jurídicos, el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.[18]

[16] Del Valle, Alfredo, notas de una conferencia pronunciada en la Universidad Autónoma Metropolitana, agosto de 1996.
[17] Confrontar, Ochoa Campos, Moisés, *Fuentes históricas del Derecho Legislativo Mexicano*. Derecho Legislativo Mexicano. Cámara Diputados, México, 1973, 1ra edición, página 66.
[18] Este principio o directriz, se encuentra en el Acuerdo dictado a la Secretaría de Gobernación, en el año 1932 por el entonces Presidente de la República don Pascual Ortiz Rubio que dice: "Acuerdo para la Secretaría de Gobernación. Considerando: que la fórmula "por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento... dado en el palacio Del Poder Ejecutivo Federal, en México, Distrito Federal, a..." que se viene empleando en las leyes o decretos que promulga el Ejecutivo de la Unión, cumplimentando la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de la República, es desagradable por la vana ostentación que encierra, así como por adoptar el léxico usado por el clero en la literatura escrita que acostumbra lanzar, circunstancias que chocan con nuestro régimen democrático y liberal, en el que sólo cuadra el empleo de la modestia del espíritu sano y sencillo del pueblo. He tenido bien acordar: *Primero*. Las leyes o decretos que sean some-

Cuando el Congreso de la Unión tiene como propósito específico reformar, adicionar o derogar el texto de una ley, entonces emplea el término decreto.

Por otra parte, de una interpretación amplia del artículo 92, que manda que los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República requieren de la firma del secretario de Estado o jefe del departamento administrativo encargado del ramo al que el asunto corresponda, pudiera concluirse que las leyes de orden administrativo que expida, por ser actos formalmente administrativos, deben incluirse entre los actos sujetos a refrendo dado que, en última instancia, constituyen una orden de observancia general.[19]

c) Ley es toda resolución emanada del Poder Legislativo que se caracteriza porque tiene carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal y que trata sobre materias de interés común;
d) Decreto[20] es toda resolución del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo que tiene carácter obligatorio, particular, concreto e individualizado, cuyo

---

tidos al acuerdo del C. Presidente de la República para los efectos de la promulgación de los mismos, ya sea que provengan de las Cámaras Legisladoras o que el mismo Ejecutivo de la Unión los dicte, en uso de las facultades extraordinarias que le hayan sido concedidas o proveyendo conforme a sus facultades, por medio de Reglamentos, a la ejecución de las leyes en vigor, deberán tener, a partir de la fecha de este acuerdo, como fórmula consagrada a expresar la promulgación en sí misma y a indicar el sitio en que se realiza ésta, cuando tenga lugar en la Capital de la República, la fórmula siguiente, (que deberá ser inscrita) después del texto de la ley o decretos de que se trate: en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su publicación y observancia, promulgo la (el) presente ley (decreto) en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, a... *Segundo.* Cuando la promulgación sea hecha en población distinta a la Capital de la República, se variará de la fórmula expresada, solamente la parte correspondiente a dicha circunstancia. Publíquese y cúmplase".

[19] Confrontar NELLY, GUILLERMO, *El Refrendo de los Decretos Promulgatorios, en El Refrendo y las Relaciones entre el Congreso del Unión y el Poder Ejecutivo*, coordinador: OSCAR F. RANGEL GARDEA, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. 1986, 1ra edición, páginas 51-61.

[20] Esta definición básica se encuentra en el texto del artículo 43 de las Leyes Constitucionales de 30 de diciembre de 1836, que dice: "Toda resolución del Congreso General

contenido se aplica exclusivamente a determinadas personas, corporaciones o establecimientos en tiempos y lugares específicos.

Expuesto lo anterior, conviene revisar algunas otras diferencias particulares que existen entre ambos actos legislativos:

La ley

En el lenguaje jurídico (Guastini[21]), el término ley se encuentra empleado en dos sentidos radicalmente diversos o mejor dicho, opuestos.

1) En sentido formal, se dice ley a cualquier acto o documento que –independientemente de su contenido normativo– emana del órgano legislativo, y que goza por eso de un particular régimen jurídico (en particular: que sea eficaz erga omnes).
2) En sentido material, se dice *ley* a cualquier acto o documento que, independientemente del órgano del cual emana y del régimen jurídico que lo caracteriza, exprese (o *contenga*) normas generales y abstractas.

Entre la ley formal y la ley material –sigue diciendo este autor–, obviamente, no se da correspondencia biunívoca. Frecuentemente, los actos del órgano legislativo, que son leyes en sentido formal, tienen un contenido normativo (general y/o abstracto), y, por lo tanto son leyes en sentido material; pero ocurre también del mismo modo que un acto del órgano

---

tendrá el carácter de ley ó decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas".

[21] Compiladores Carbonell y Pedroza de la Llave, *Ley, en Elementos de*

legislativo no tenga en absoluto un contenido normativo, y, por lo tanto, no sea para nada una ley en sentido material. Y recíprocamente: también los actos del Ejecutivo, que son administrativos (y, por lo tanto, no son leyes en sentido formal), pueden tener un contenido normativo, y, así, pueden ser leyes en sentido material. En definitiva, según este modo de ver, el nombre de l*ey* (en sentido material) se extiende también a los actos administrativos, a condición de que tengan un contenido normativo. Y, por el contrario, el nombre de *ley* (en sentido material) no se extiende a aquellos actos del parlamento que estén privados del contenido normativo (es el caso de las así llamadas leyes procedimiento). Obviamente este modo de ver sobreentiende una concepción de la separación de los poderes bastante diferente de aquella que habíamos encontrado anteriormente. Una concepción en virtud de la cual, por un lado, la creación de procedimientos singulares y concretos no está reservada al Poder Ejecutivo, y, por tanto, no está prohibida al Poder Legislativo; por otro lado, la creación de normas abstractas y/o generales no está reservada al así llamado Poder Legislativo (concretamente a una asamblea representativa), y, por tanto, no está prohibida en absoluto al Poder Ejecutivo.

Con independencia del criterio expuesto, se puede afirmar que en principio, sin importar el órgano que la genere, la ley está constituida por dos elementos esenciales:

a) El material, es decir, que la norma jurídica se encuentra instituida y cuyo contenido se refiere a una multiplicidad de casos que producen las relaciones sociales que trata de normar; es decir, debe describir el contenido propio de la norma, caracterizar con precisión el bien o valor que tutela o protege, dar la explicación de cómo realizar el fin teleológico que persigue,

plantear las hipótesis o supuestos de la conducta que se propone regular y las relaciones que permite o limita. [22] Además, debe reunir tres condiciones esenciales que son:

1) su carácter obligatorio, impuesto por el poder público,
2) que produzca efectos generales; y,
3) que se establezca en términos abstractos.

b) El elemento formal, o sea aquel hecho que determina que es una norma emanada del Poder Legislativo con una forma especial, de expresión precisa y fácil y reconocer, que ha sido dictada según los procedimientos legales previamente establecidos para ello. Esta caracterización no toma en cuenta si el contenido de la norma es o no general; en resumen, atiende y explica la manera en que se produjo una norma jurídica y, una vez aprobada, la manera de promulgarla y expedirla para que inicie su vigencia y cumplidos tales actos de promulgación y publicación, sea conocida por los destinatarios de las normas que y, por consecuencia, se inicie el imperio de su validez y la total exigencia de su cumplimiento.

Ahora bien, en relación con el elemento material, la ley presenta las siguientes características:

- Generalidad, es decir que la ley es una regla que se aplica a todos los casos que reúnen las condiciones y circunstancias previstas en ella para su aplicación; que deben aplicarse, sin excepción arbitraria, siempre que el caso particular encaje en la regla formulada por el texto legal; en este sentido, sus efectos son de orden general dado que el supuesto jurídico creado por ella tiene calidad genérica como premisa mayor que, dentro del

[22] En resumen, Kelsen reconoce que la norma jurídica es: *a*) un hecho que se da en la realidad; *b*) un mandato originado en la voluntad de una autoridad; *c*) un juicio de valor; y, d) una expresión lógica. Citado por Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*.

silogismo normativo, sirve para establecer el marco continente dentro del cual se puede desarrollar la conducta real calificada jurídicamente.

- Abstracción, que significa que la hipótesis o supuesto que plantea la norma como descripción de la conducta, activa o pasiva, es aplicable para todos los casos que puedan presentarse y tienen las condiciones señaladas por el legislador; es decir, que la norma tiene una vigencia intemporal y que no se agota con aplicación a un sólo caso concreto. El legislador no puede prever el número indeterminado de casos que se presenten pero si puede, a cambio, establecer una conducta tipo que en el tiempo puede realizarse por las personas que realicen o cumplan los requisitos previstos en el supuesto normativo.

Dentro de la lógica simbólica que informa los conceptos jurídicos, la abstracción no es el acto mediante el cual el legislador piensa ciertas ideas separadamente de otras; es más bien la función simbólica que a través de la ley asigna a determinadas representaciones particulares. La abstracción contenida en la norma, como supuesto legal, nace de la consideración de hechos concretos y se traduce en la formulación jurídica de representaciones singulares, de las nociones consideradas extirpadas de particularidades que se ubican en una categoría de intemporalidad.

En resumen

Abstracción quiere decir que la hipótesis que se plantea como norma valga para regular la existencia u organización de un número indefinido de actos o hechos que puedan producir efectos jurídicos en la realidad.

- Obligatoriedad, que se traduce en los principios de inviolabilidad o cumplimiento coactivo de la norma, ya que su vigencia y actividad sirve para regular las relaciones públicas y particulares. Su aplicación y obediencia exige el cumplimiento coactivo o pasivo aún en contra de la voluntad de los obligados por la norma. De la violación a lo establecido por ella se

deriva la sanción que es la nota coactiva, característica del imperio del derecho. Tal carácter obligatorio se encuentra en su imperio para sancionar o castigar al infractor que se transfiere a la autoridad que actúa como poder organizado y a cuyo cargo se encuentra la obligación de velar por que el derecho se cumpla.

- Impersonalidad, significa que la norma jurídica se aplica a todos por igual.

En este orden de ideas, vale recordar que la llamada lógica deóntica se usa para identificar propiedades, conexiones y relaciones lógicas de los elementos componentes de las normas jurídicas y que la llamada lógica normativa se emplea para identificar la lógica de las proposiciones normativas; es decir para definir el uso de los términos apropiados derivados del lenguaje ordinario y común y su utilización y conceptualización en el contexto del discurso jurídico, a la vez sirve para precisar características y propiedades relevantes de los propios sistemas normativos, tales como la unidad, coherencia, integración funcional, supletoriedad, compatibilidad y la complementariedad.

Veamos cada una de estas características:

- Por unidad, se entiende que la norma jurídica solo puede ser idéntica a las normas jurídicas y por tal razón sólo puede pertenecer a un orden jurídico que la identifica como propia. De allí que tanto la norma como el orden jurídico son necesariamente uno, indivisible, en el sentido de que sus partes son inseparables de la totalidad e inseparables unas de otras.
- La función de la coherencia, consiste en que cada norma perteneciente al orden jurídico tiene que guardar una apropiada relación interna y externa. Constituye un elemento de armonía dentro del sistema jurídico en el que opera y mantiene una correlación con los otros sistemas que integran el orden general. La coherencia tiene un sentido mayor que la simple compatibilidad con las otras normas del propio sistema ya que, la coherencia implica la ausencia de contradicción con otras normas y la presencia de

elementos, conexiones y relaciones positivas que sirven de armonía en el accionar de todos los elementos del sistema.

- Integración funcional, significa que la norma que se promulga al ingresar al sistema del que forma parte mantenga un razonable grado de unidad, correspondencia y base de interpretación o aplicación funcional junto y entre las diferentes partes del propio sistema. Es decir, cada norma tiene un grado de dependencia con otras normas externas al sistema y de interdependencia con el total de partes que dentro del sistema se relacionan una con otra.
- La supletoriedad, es una categoría o condición que se asigna a la ley nueva respecto de otra o de los usos, costumbres y principios generales del derecho. Dentro de la técnica legislativa cuando se quiere establecer un banco de integración jurídica en forma genérica, la supletoriedad sirve para integrar o eliminar la omisión que puede presentar la ley o, en ocasiones para interpretar en cumplimiento de sus disposiciones de tal forma que se encuentren integrados o articulados con principios generales contenidos en otras leyes o, como ya se dijo, instituyendo la aplicación de usos, costumbres, prácticas y principios que procedan del patrimonio cultural de la sociedad, con la restricción de que los mismos no afecten el orden público ni los derechos de las terceras personas.
- Que la norma sea compatible, significa que debe tener la cualidad de concurrir, dentro del mismo sistema jurídico al que pertenece, sin contradicción con otras normas, de tal manera que su propia identidad le permita relacionarse, conectarse y ser interpretada en forma eficaz bajo un criterio de validez general.
- Por último la cualidad de complementariedad refiere que dos normas aisladas que pudieran ser consideradas o contener conceptos opuestos ya que se corrigen recíprocamente al integrar la base de solución de cualquier problema, dentro de la secuencia causal rigurosa del proceso jurídico.

Por último, el elemento formal de la ley se compone por la suma de procedimientos establecidos en la Constitución, la Ley

Orgánica y el Reglamento que, para el caso, deben comprenderse como el conjunto de reglas de autorización expresas a un poder público para que decrete la existencia del derecho.

El decreto

Se afirmó que el decreto es un acto general que puede emitir tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo.

Para los fines de esta exposición, se entiende por decreto toda resolución que dicta persona u órgano investido de autoridad, en ejercicio de sus funciones y en relación a un asunto exclusivo de su competencia. Aquí se explicará el decreto legislativo que es general cuando expide una ley; particular o singular, cuando refiere actos concretos o especiales.

Al igual que lo expuesto respecto de la estructura de la ley, el decreto también tiene y se compone por dos elementos materiales y formales.

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

1) Es de carácter obligatorio;
2) Es particular, es decir que el supuesto o hipótesis normativa que contiene está caracterizada y determinada por la singularidad;
3) Es concreto e individualizado;
4) Destinado personas jurídicas, de derecho público o privado, morales o físicas;
5) Relativo a regir en determinado tiempo y lugar, con vigencia preestablecida.

En este sentido podemos considerar tambien (aunque aluden a actos determinados y contienen normas abstractas) a

aquellos que aprueban tratados y los que autorizan a ciertas personas físicas para que reciban condecoraciones de países extranjeros o permitir que ciudadanos nacionales presten servicios personales a gobiernos extranjeros en embajadas ubicadas en territorio nacional; y, por último, aquellos que autorizan al Presidente de la República para ausentarse de nuestro país.

La fórmula de su expedición alude obligadamente a su calidad de *Decreto que (aquí se describe el objeto como declaración formal)*.

Desde el punto de vista formal, este tipo de resoluciones que expide el Congreso de la Unión, alguna de sus Cámaras o su Comisión Permanente, revisten formalidades equiparables o iguales a las que se deben reunir y cumplir para expedir una ley, porque en estricto sentido es un acto materialmente administrativo pero formalmente legislativo que puede contener y caracterizar algunos de los siguientes aspectos:

1) Para la expedición de un decreto se requiere de la petición ya de una persona titular de un derecho subjetivo legítimo, mismo que para poder ser ejercido se sujeta a que cumpla o satisfaga alguna condición se imponga la Constitución como requisito previo.
   También debe existir una excitativa o promoción de iniciativa de un titular legítimo del propio derecho de iniciar leyes o decretos;
2) Que dentro del órgano competente del Congreso, una comisión de dictamen legislativo conozca la petición, la estudie y determine si formula un dictamen para presentar al Pleno, en cuyo caso, tal resolución debe ser apoyada por la mayoría de los miembros de la Comisión;
3) Que tal dictamen se haga del conocimiento del Pleno de la Cámara para que sus miembros procedan a su discusión para rechazarlo, enmendarlo o aprobarlos en sus términos, por la mayoría que fije la ley;
4) Que se decrete, expida, promulgue (según el caso) y se publique conforme a las reglas de forma y fondo existentes;

5) Por último, que se determine con precisión, la fecha de inicio de vigencia indicando el día y lugar determinado en que ocurre tal orden, así como su ámbito territorial de aplicación.

Este último hecho merece ser revisado, porque la publicación de la norma debe señalar con precisión el día de su entrada en vigor, lo que significa que ese día es la fecha que tiene señalado para iniciar su imperio; es decir, para que se genere formalmente la obligatoriedad de su cumplimiento. Y, que desde ese momento, todas las personas, sin excepción alguna, quedan sujetos a ella y obligados a respetarla y cumplirla. Si esto no sucede, y dado que dentro de las reglas parlamentarias no existe determinación alguna, entonces se debe acudir a lo previsto por el Código Civil Federal que establece varios principios generales de derecho que se aplican como solución dinámica, mediante varias fórmulas.

Por ejemplo, la solución dada por el sistema de iniciación de vigencia sucesiva, que se expresa así en su artículo 3o. *Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surte sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial*.

En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etcétera se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

En tanto que en el artículo 4o. establece el sistema sincrónico: *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*.

Nombre o denominación de la iniciativa

El nombre de la ley es el nombre oficial que la identifica y caracteriza dentro del orden jurídico. Generalmente procura designar e identificar el tipo de norma que es y la indicación del objeto, contenido o finalidad de la ley.

El nombre de la ley casi siempre corresponde a la materia que regula; es decir, por necesidad lógica, la denominación se identifica con la fuente de origen, ámbito de competencia, rama del derecho o a la parte de ella que regula. En todos estos casos es aconsejable que el cuerpo normativo proyectado se denomine de manera directa y simple, aunque el legislador decida el nombre final que, en ocasiones, suele resultar demasiado amplio.

Por citar algunos nombres, tomemos estos ejemplos:

a) Leyes que tienen nombres extensos:
   Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado *B* del Artículo 123 Constitucional;
   Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado *B* del Artículo 123 Constitucional;
   Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores.
b) Leyes con nombres de longitud intermedia: Ley General de Sociedades Cooperativas; Ley de Títulos y Operaciones de Crédito; Ley de Fomento a la Lectura y el Libro.
c) Por último, leyes que tienen un nombre corto y preciso: Ley Minera; Ley de Pesca; Ley de Navegación.

Cuando la regulación comprenda la reunión, de acuerdo a un plan metódico de las reglas jurídicas según materias e

instituciones afines, de modo que se concreten conceptualmente en un conjunto identificado y homogéneo que unifique aspectos orgánicos, sustantivos, y adjetivos, se recomienda que en tal caso se denomine Código.

Definición del carácter de la norma

Para el caso de proponer la introducción de nuevas normas al orden jurídico, es conveniente definir previamente el carácter del conjunto normativo que se proponga en la iniciativa, ya que preceptos que pertenecen a un sistema jurídico pueden ser del mismo o diferente rango. En el primer caso, existe una posible relación de coordinación; en el segundo, un nexo de supra a subordinación.

La existencia de relaciones de este último tipo permite la ordenación escalonada de aquellos preceptos y revela, al mismo tiempo, el fundamento de su validez que se encuentra en el principio de la lógica jurídica denominado de razón suficiente[23].

El ámbito personal

El ámbito personal de la ley, ha escrito García Maynez[24], lo forman los sujetos a quienes la ley se dirige, aunque no todas las leyes designan individualmente a sus destinatarios como ocurre en el caso de las especiales; pero tratándose de las de índole abstracta, siempre es posible determinar su

[23] MAYNEZ GARCÍA, EDUARDO, *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, México, páginas 83-84.
[24] Opus. Cit. Lógica... páginas 33-35.

ámbito personal de vigencia, porque el precepto indica a qué clase de personas la disposición es aplicable, es decir a los sujetos comprendidos en sus supuestos.

Hoy una práctica basada en los criterios fijados por la moderna ciencia de la informática jurídica recomienda que en el primer capítulo, donde se encuentran las disposiciones generales, se incluya la definición de los sujetos a quienes se aplica la ley.

Ámbito material

Por ámbito material de la ley se comprende, en términos generales, la índole de la materia que regula (pueden ser normas de derecho público o de derecho privado) y lo que ordena que puede o debe ser hecho por los destinatarios de la norma. A tales destinatarios se les asigna un nombre propio o una forma de identificación específica, que sólo tiene antecedente y valor de referencia dentro de cierto campo del derecho y en especial de la rama normada.

En cuanto a la materia, el contenido sustancial, se recomienda que el nombre de la ley lo identifique y sea lo más concreto posible; y, que dentro de tal concisión, sea lo suficiente claro para no dejar duda de la materia que regula.[25]

Dentro de la materia que regula una ley, se puede encontrar la posibilidad de que tenga como finalidad crear algún órgano considerado en la Constitución o cumplir la función

[25] Existen ejemplos de nombres cortos y de nombres largos: Ley del Seguro Social, Ley Federal del Trabajo, por un lado; mientras que por el otro, encontramos éstos: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Ley Federal para la Administración y en atención de Bienes del Sector Público, Ley Federal para el Control de Precursores

de reglamentar cierto precepto constitucional. De los artículos 27, párrafo sexto se genera la ley del Petróleo; del 105, la ley que regula la acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales; y del 107, fracciones IV y VI, la Ley de Amparo. Este tipo de ley de ninguna manera puede confundirse con el reglamento; la primera es un cuerpo normativo emanado del Poder Legislativo y tiene como función desarrollar un precepto constitucional; en tanto que el segundo es un conjunto de reglas o disposiciones de orden administrativo, expedidos por el titular del Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad concedida en la fracción I del artículo 89 de la Constitución, y que tiene como finalidad desarrollar los preceptos contenidos en una ley ordinaria.

Respecto del origen de las leyes orgánicas, éste se encuentra en distintos preceptos de la propia Constitución. Cuando para regular la materia del artículo se estime necesario preparar un proyecto de iniciativa, entonces la ley se llamará Ley Orgánica XXXX, como es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 90) y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo 107, fracción V).

Respecto de las leyes que crean una institución o un organismo estatal, se utiliza una fórmula directa que identifica su nombre (Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, Ley de los Institutos Nacionales de Salud) o, también la que hace referencia al propio acto de creación (Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad, Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y literatura).

Por último puede darse el supuesto de que en una ley se reglamente una disposición constitucional y a la vez se ordene la creación de un órgano público, como es el caso de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en Materia Nuclear que a su

vez crea el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares. En esta hipótesis se recomienda nombrarla de acuerdo con la función principal que cumple y mezclar ambos supuestos. Por ejemplo, reglamentar es una función de mayor jerarquía que crear un órgano. Pero siempre la mejor fórmula es encontrar una denominación genérica pertinente y apropiada. [26]

Ámbito espacial

El llamado ámbito espacial de validez o aplicación refiere aquella porción del espacio del territorio de un Estado en que un precepto tiene vigencia y es aplicable.

La Constitución establece un sistema de competencias que incide directamente respecto del ámbito espacial, territorial y personal sobre el cual las normas pueden o deben ser aplicadas.

En efecto, en el artículo 124 establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Tal dispositivo implica la facultad que tienen los estados para expedir sus propias leyes locales que regulan las relaciones de las personas, las cosas, los intereses, negocios y materias propias. En relación con el proceso legislativo de producción de leyes federales o estatales, este último dispositivo se debe concordar con lo previsto en el 121 y particularmente con lo que detalla el artículo 73 que precisa las facultades atribuidas al Congreso de la Unión para legislar respecto del conjunto de materias que son privativas de la competen-

[26] Cfr. SAENZ ARROYO, JOSÉ y otros, *Técnica Legislativa*, Editorial Porrúa, México, 1988, 1ra edición.

cia federal, tanto de manera expresa como el ejercicio de la facultad implícita que dicho dispositivo le concede. Por último, los principios derivados de los artículos indicados deben interpretarse de manera asociada con lo que prevé la fracción I del artículo 121 en el sentido de que las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

Observando estos principios de orden y competencia, resulta fácil precisar el ámbito espacial de validez que debe tener la norma propuesta y la capacidad del órgano federal para legislarla.

En nuestro sistema de integración territorial federal existen tres órdenes espaciales adonde se aplica el derecho:

a) El federal, constituido por todo el territorio nacional o en las zonas de jurisdicción federal, en los cuales se aplican las leyes federales;
b) El estatal o local, que sólo alcanza su aplicación al territorio constituido por la división que caracteriza a cada entidad federada y que se encuentra circunscrito por límites geopolíticos; y, por último,
c) El municipal, cuyos límites y superficie se encuentran determinados por la Ley Orgánica Municipal del estado al que pertenezca.

En algunos casos se han conjuntado[27] *en un solo ordenamiento, normas aplicables en todo el territorio en materias de fuero federal y en el Distrito Federal en materias de fuero común o local. Pero, como una modalidad que abarca ciertas notas de las leyes federales y de las leyes locales, podría tratarse de leyes de observancia en todo el territorio, de derecho público atributivo, pero cuya aplicación o ámbito personal de validez en sentido competencial, está conferida tanto*

[27] SAENZ ARROYO, Opus cit., páginas 71-72.

a autoridades federales como a autoridades estatales y municipales. Tal aplicación puede consistir en actos de ejecución, por parte de esos tres órdenes de autoridad (...).

Elisur Arteaga Nava[28] expone que en el texto de la Constitución federal se encuentra diseminado un conjunto de facultades, prohibiciones, inhibiciones, obligaciones y concurrencias entre el orden federal y los estatales. Conociendo al mismo, se pueden proyectar leyes estableciendo competencias compartidas entre federación y estados, a manera de coincidencia, concurrencia, coordinación y cooperación, hecho que permitirá regular, distribuir y aplicar una materia expresa de la Constitución, entre los tres órdenes de la federación.

En concordancia con el tipo de ley el nombre puede ser ley federal o ley general. Por las primeras, se comprenden aquellas leyes que regulan una materia propia de la federación y que debe ser aplicada exclusivamente por la autoridad federal; por las segundas, se comprenden aquellas leyes dictadas por el Congreso de la Unión mediante las cuales establece bases de concurrencia de los diversos niveles de gobierno en una materia atributiva determinada.

Ámbito temporal

La norma que decreta el Poder Legislativo puede tener vigencia temporal o indefinida; es decir, tener un ámbito de validez formal ya sea determinado o establecido de antemano o indeterminado, en cuyo caso no se ha fijado desde el

[28] *Derecho Constitucional, Instituciones federales, estatales y municipales.* UNAM, 1994, tres tomos, 1ra. edición.

principio, su fecha de expiración y sólo puede perder su vigencia o validez de aplicación cuando y hasta que otra ley posterior declare expresamente su abrogación o derogación, o por que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.[29]

La regla general es que la ley tiene vigencia indeterminada o carácter permanente, por lo tanto no pierde su vigencia por desuso, costumbre o práctica en contrario, tal como lo prevé el artículo 10 del Código Civil Federal y en todo caso se requerirá de la expedición de una norma derogatoria o abrogatoria, según sea que se elimine parcial o totalmente el texto previgente. En este sentido el inciso f) del artículo 72 de la Constitución establece que en la *(...) derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación*, lo cual significa que para que se derogue un texto vigente se requiere de la expedición de un decreto o ley que así lo declare formalmente.

Una vez decretada la ley por el poder legislativo y promulgada y ordenada su publicación por el Poder Ejecutivo (sin que se haya declarado la suspensión de sus efectos por el vía de acción de inconstitucionalidad), la ley inicia su vigencia desde la fecha en que lo determinó el legislador o, si fue omiso, aplicando el principio del sistema sucesivo contenido en el ya citado artículo 3o. del Código Civil Federal que indica que *las leyes, Reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial*.

[29] Artículo 9o. del Código Civil Federal.

En los lugares distintos del que en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etcétera, se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Luego, el artículo 4o. del mismo ordenamiento incorpora al proceso de inicio de vigencia el sistema sincrónico de la siguiente forma: *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 la publicación haya sido anterior*.

Pero existe otro tipo de leyes que necesariamente requieren tener vigencia limitada, como es el caso de la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la misma, que tienen vigencia por anualidad.

Cuando la ley tiene vigencia determinada, su aplicación termina justo el día o fecha señalados por el legislador, mediante la declaración anticipada de la fecha de la terminación de su vigencia, que generalmente se incluye en una norma declarativa inserta en los artículos transitorios.

Por último, el legislador puede sujetar la vigencia de la ley a la realización de un acto o de una condición necesaria para que produzca efectos.

Derogación de normas[30]

La derogación, como instrumento para eliminar total o parcialmente normas existentes en el ordenamiento jurídico, que se

[30] Tomado de Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *Cuestiones de Técnica Legislativa*, CD, México, 2003, 4ta edición.

expresa a través de disposiciones declarativas y derogatorias no ha sido estudiada desde el punto de vista de la técnica legislativa ni tampoco ha merecido interés de los legisladores ni de los profesionales del servicio parlamentario.

Este fenómeno incontrolado del proceso legislativo, debe ser considerado con la máxima prioridad de importancia y es conveniente establecer criterios funcionales y adecuados que se traduzcan en directrices que apeguen los actos legislativos a los principios de seguridad y certeza jurídica, pero esencialmente que observen las notas características del debido y legal proceso, la suficiente motivación y la incontrovertible fundamentación jurídica. No debe olvidarse que la norma derogatoria es un acto del poder público que debe contener y estar revestido de las características de esencialidad constitucional.

Por su extensión, este trabajo se referirá a los aspectos de la derogación expresa, proponiendo la formulación de criterios prácticos sobre la elaboración y redacción de la cláusulas derogatorias para que cumplan con eficacia el fin que les impone su propia naturaleza y la voluntad del legislador.

El antecedente de la derogación se encuentra en el derecho romano:[31] al acto por medio del cual el magistrado proponía una ley ante el pueblo reunido en asamblea, se le conoce como rogatio. De este término o acto normativo se derivaban tres especies:

a) La abrogatio o supresión total de la ley, es decir, la determinación que tenía como consecuencia dejar sin efecto jurídico una disposición legal;
b) La subrogatio o reforma adicional de un texto de una ley que estuviera vigente o de parte de sus artículos;

[31] *Lógica Parlamentaria (Propuesta para una Teoría)*, México, 1996,

c) La derogatio generalmente conocida como la abolición indirecta o parcial de una ley en vigor.

Modestino (Digesto, L. 50, Título 16, 102)[32] precisa que una ley es derogada cuando de ella se suprime una parte; y que se abroga, cuando se elimina toda ella.

Aunque tenemos algunos ejemplos dentro de nuestro derecho positivo en los cuales queda patente la confusión del legislador para aplicar los actos que abrogan o derogan, hoy la técnica ha depurado el concepto dejando en claro que ambos actos normativos (abrogación y derogación) tienen naturaleza, principios y consecuencias perfectamente diferenciadas. Por la abrogación se suprime la vigencia, se anula la validez, de todo un cuerpo de normas, llámese ley, decreto o código; en tanto que, por medio de la derogación, sólo se suprime una parte del texto vigente de la ley.

Aún aceptada la validez de este criterio, resulta cierto que el término derogación es de por si ambiguo. Por lo menos se utiliza con dos acepciones de alcance jurídico: una que se refiere al propio acto normativo dictado por la autoridad legisladora *se deroga…xx*; y otra, para aludir a los efectos que se derivan de la realización de dicho acto.[33] Además, el hecho de que hasta ahora casi todos los autores han tipificado a la derogación como una *norma* –similar en su estructura, contenidos y efectos a los de una norma jurídica *normal*–, propicia una fácil distorsión y una considerable confusión de este objeto de estudio jurídico legislativo.

[32] Citado por Francisco José Figuerola en la Voz: Derogación, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, edición cit., página 373.
[33] Cfr. ALCHOURRÓN, CARLOS, *Normative Order and Derogation*, página 53, cit. por AGUILÓ, JOSEP en *Sobre la Derogación*, Ensayo de Dinámica Jurídica, Editorial Fontamara, México, 1995, 1ra. edición, página 97.

Es posible que a esta confusión generalizada también haya contribuido la regla contenida en el artículo 9o. del Código Civil Federal -del cual se dice que contiene los principios generales del derecho de observancia obligatoria- y, en el caso, contiene una regla de técnica legislativa cuya redacción resulta imprecisa. En efecto, tal dispositivo señala: *La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior*[34].

Para aclarar el tema se incluyen estas reflexiones estableciendo previamente el recordatorio de que una gran parte de los códigos vigentes en América Latina, además de los citados, siguen la estructura y tradición francesa del siglo antepasado, que consideró a la derogación como una norma o ley cuyas características deben seguir, con algunas diferencias específicas, la tipología de las normas jurídicas. Esta posición también fue reforzada por Hans Kelsen quien, desde el ámbito de su teoría general de las normas[35] afirma y aclara que derogar es cancelar la vigencia y por tanto la validez de una norma por medio de otra. Pero hace la salvedad de que la función de una norma que sólo deroga no es, como en el caso de las demás normas, ni decretar, ni autorizar, ni permitir determinada conducta; sino que sólo cancela la obligatoriedad establecida hasta entonces para la norma vigente. Asimismo considera que la diferencia entre una norma y una norma derogatoria es que aquella contiene un deber ser y ésta un *no deber ser*.

[34] Esta regla jurídica (considerada como principio general del derecho) resulta análoga a la que consignan los artículos 5to. del Código Civil Español y 17 del Código Civil Argentino.

[35] KELSEN, HANS, *Teoría General de las Normas*. trad. DELORY J., HUGO CARLOS, Trillas, México, 1994, 1ra. edición, página 115 y sigs.

Desde la teoría kelseniana, que considera a la norma tanto como un conjunto de disposiciones como una simple prescripción, se puede revisar la regla contenida en el Código Civil citado que, a su vez, establece que "una ley sólo puede ser derogada por otra ley" que así lo declare expresamente.[36]

Lo anterior plantea cuestiones que el legislador puede considerar al momento de decretar una derogación:

1) *Primer planteamiento*
   La ley queda (o puede ser) abrogada o derogada; (sólo) por otra que así lo *declare* expresamente;
2) *Segundo planteamiento*
   La ley (sólo) queda (o puede ser) abrogada o derogada; (sólo) por otra que contenga disposiciones totalmente incompatibles con la ley anterior.
3) *Tercer planteamiento*
   La ley (sólo) queda (o puede ser) abrogada o derogada; (sólo) por otra que contenga disposiciones parcialmente incompatibles con la ley anterior.

De lo anterior se desprenden las siguientes posibilidades:

a) Que la ley posterior declare abrogada o derogada una ley anterior;
b) Que la ley posterior, sin declarar abrogada o derogada la ley anterior, la abrogue o derogue por contener disposiciones total o parcialmente incompatibles con ella.

De acuerdo a estas reglas ¿cuándo procede la abrogación y cuándo la derogación; se requiere que una ley expresa-

[36] Deliberadamente se elude la posible confusión que genera la oscuridad de este texto entre abrogación y derogación, para situar el examen de la controversia únicamente entre ley, regla y norma, o si por claridad se pide, *por la disposición o acto normativo* que cumple la finalidad

mente declare la abrogación o la derogación, o simplemente de un artículo transitorio que así lo establezca; puede existir alguna ley anterior (cuya entrada en vigor esté pendiente) que derogue la posterior; es la derogación, en estricto sentido, una ley, un artículo, una norma o un acto normativo ordenado por el legislador? [37]

No obstante, tomando como referencia inicial para formular el análisis, los principios básicos de la técnica legislativa y la deontología jurídica, es pertinente establecer algunos presupuestos teóricos.

a) Primero, que la abrogación es la anulación total de la vigencia de todo el texto de una ley; que la derogación es la supresión de la vigencia, de manera parcial, del texto de una ley.
b) Segundo, que la derogación es función específica de un acto normativo, complementario y fundatorio de la voluntad del legislador y de la aplicación de una norma legislativa, pero que de ninguna manera la derogación es el efecto de la norma.
c) Tercero, que la norma derogatoria tiene, por necesidad de existencia y aplicación (vigencia) que quedar asociada tanto a la norma que deroga como a la norma que la promulga. Sin una u otra, no puede cumplir su finalidad derogatoria del ámbito de validez de una norma vigente porque sin estar promulgada, ella no estaría vigente ni formaría parte del sistema de derecho positivo en vigor.

Para derogar, la norma derogadora debe tener la necesaria validez jurídica de toda otra norma, es decir tener vigencia. De allí que su validez quede atada a dos extremos, o si se prefiere, supeditada a otras dos normas: la que será objeto de su

[37] Estos temas, dada la complejidad de su desarrollo, se tratan en otro texto de este autor sobre dinámica jurídica, en vías de publicación.

función derogatoria y de aquella que le da validez a la norma derogadora que es, a su vez, la norma promulgadora que le permite ingresar válidamente al orden jurídico y, por este hecho, ejercer su eficacia derogatoria.

Hasta ahora se ha usado la expresión *norma* tanto para referir aquella que contiene un deber ser –norma jurídica formal y materialmente formulada y sancionada–, como para aludir a otras normas: una declarativa (la promulgación) y para otro tipo de normas que tienen como función derogar.

Derogar, como función consecuente, deriva del acto derogatorio dictado por la autoridad normativa. Este acto no es una norma continente, sino una regla contenida en forma de norma pero de naturaleza diversa y función específica a la que se atribuye a la forma de las normas.

Derogar, en efecto, implica ejecutar la orden dictada por la autoridad normativa para que la norma que contiene el deber ser, que se encuentra vigente y por lo tanto tiene plena validez, quede anulada en su propio marco de validez y función jurídica, se limite su aplicación y se sustraiga del ámbito temporal de la validez del orden jurídico y, por ende, del sistema normativo del que forma parte.

La determinación que contiene la disposición derogatoria edictada por la autoridad normativa es consecuencia directa del ejercicio de su poder derogatorio. Este poder para derogar las normas vigentes es la función primaria y necesaria del poder para decretar leyes y normas regulares que, indefectiblemente, queda asociado al poder de crear, sancionar, promulgar y publicar todas aquellas normas que constituyen el orden normativo.

Hay que recordar que el poder para crear normas se compone de tres funciones básicas:

a) derogar,

b) decretar y

c) promulgar

Que de estas tres funciones, sólo la de decretar se asocia directamente con la producción de leyes o normas jurídicas obligatorias. Las otras dos (derogar y promulgar), pueden considerarse como actos (en contraposición a normas) normativos, necesarios en orden a condición o requerimiento indispensables para el nacimiento o extinción de las normas sustantivas. Son, por decirlo así, las claves de entrada y salida para toda ley o norma dentro del sistema jurídico vigente.

Queda aclarado que el legislador dicta la norma obligatoria (deber ser), el acto o disposición normativa (la norma x ya no debe ser) asociado a otro acto de determinación normativa (desde éste o desde tal momento, la norma x es o ya no debe ser).[38]

[38] Los actos normativos son reglas que no tienen sanción. Su observancia estricta establece la legalidad del procedimiento seguido para el nacimiento de una ley o norma. Esta auditoría de legalidad la ejerce un poder externo al Legislativo, en nuestro caso es el Poder Ejecutivo el cual, al ejercer o no ejercer el derecho de veto, acepta o rechaza la legitimidad o legalidad del procedimiento seguido por la autoridad legislativa.
Dentro del procedimiento parlamentario se han caracterizado varios actos normativos que al ser integrados de modo secuencial, temporal y cumplimentados en sus requisitos, permiten la legal expresión colectiva de la asamblea (órgano supremo facultado con poderes normativos) para producir todo tipo de normas jurídicas.
Dentro de esos actos se encuentran: la presentación formal de la iniciativa; su remisión a la o las Comisiones competentes para su estudio y dictamen; el reenvío al Pleno; la lectura del dictamen; la declaración de apertura del proceso de discusión; el debate en dos ámbitos y órdenes de prelación: de lo general y de lo particular; la votación nominal; la declaratoria del número de votos sufragados, su sentido y la consecuencia de aprobación o de rechazo; la declaratoria del Presidente de la Mesa Directiva de que ha sido votada positiva o negativamente; la orden de dicho funcionario para turnarla, según el caso, a otra Cámara del Congreso para que realice el procedimiento análogo o, al Ejecutivo, para su promulgación y publicación.
Todos los actos anteriormente señalados son, precisamente, actos que en esencia constituyen resoluciones autónomas las cuales, por emanar de un órgano Legislativo constituyen, dentro del procedimiento del cual forma parte, la formalidad que la ley exige para que las iniciativas se constituyan en leyes o decretos. Es campo aún inexplorado la investigación

Conviene aclarar que, tomando en cuenta los elementos extrínsecos a cada norma existe diferencia conceptual entre norma y regla, aunque ambas sean pensables como proposiciones lingüísticas. Tal y como lo propone Gregorio Robles uno de estos elementos es sin duda el acto creador de la regla o de la norma.[39]

Se debate si ese acto es un acto de voluntad o no y si por consiguiente es preciso aceptar la teoría imperativista. Lo cierto es que, se adopte tal teoría o no, lo querido es independiente del acto de querer y, en la medida en que lo querido se expresa lingüísticamente, podrá ser objeto de un análisis independiente del acto de volición.

Desde una concepción normativista se puede reconocer que nuestro sistema de derecho se compone de:

a) Reglas deónticas que son aquellas que en la expresión del verbo *deber* orientan y encauzan la conducta humana;
b) De reglas técnico convencionales que orientan una conducta no debida que a la vez no es indebida, en otras palabras, aquellas cuyo cumplimiento no entraña una violación a una obligación y por ende no tiene aparejada sanción alguna. Su inobservancia, en su caso, por quedar bajo la potestad de quien omite su cumplimiento no permite la actualización del supuesto que se traduce en un efecto jurídico ya de orden positivo o de consecuencia negativa;
c) Por último las reglas ónticas que son aquellas que no buscan la orientación directa de la conducta.

Dentro de esta teoría[40] la regla derogatoria (que no norma derogatoria) es una regla óntica cuya función radica en extin-

---

para caracterizar los actos, resoluciones leyes y decretos que dictan los diversos órganos de las Cámaras o del Congreso General.

[39] ROBLES, GREGORIO. *Las Reglas del Derecho...* opus cit., página 34.

[40] Cfr. ROBLES, GREGORIO, opus cit. Cap. VIII.

guir el marco temporal de validez de otra regla. No es una regla directa de la acción, puesto que no expresa *un deber* ni *un tener que* ni *un no deber ser*, sino que la ausencia del deber de la norma que se deroga es consecuencia de la supresión o descreación del marco de validez creado anteriormente para una norma determinada.

Tomando en cuenta la teoría señalada y la de Alchourrón y Bulygin[41] cuando al analizar las nociones de rechazo, ambivalencia y derogación, proponen tres novedosos criterios o reglas de preferencia para resolver los conflictos nacidos o producidos entre los actos de promulgación y de rechazo, cuando ambos se refieren al mismo contenido normativo. Dichos criterios sirven para determinar cuál acto debe prevalecer sin referirse a los principios de ley superior sobre ley inferior, ley posterior sobre ley anterior, ley especial sobre ley general, ley especial anterior sobre ley general posterior, que sirven para resolver las incoherencias dentro del orden jurídico.

Lo novedoso del criterio es que parten de los conceptos de *Auctoritas Superior*, *Auctoritas Posterior* y *Auctoritas Specialis*, en los cuales hacen radicar la autoridad y su consecuente facultad o poder para crear, aplicar, derogar y promulgar las normas, con todo lo cual se integra el concepto de que la derogación es un acto normativo.[42]

En nuestro país, siguiendo la regla del artículo 9o. del Código Civil Federal en materia de derogación existen dos tipos de derogación: la derogación expresa y la derogación tácita.

[41] C. ALCHOURRÓN, C. Y E. BULYGIN, *La Concepción Expresiva de las Normas*. páginas 131-133, en *Análisis Lógico y Derecho*, C.E.C., Madrid, 1991, cit. por AGUILÓ, JOSEP, opus cit., páginas 58-61.

[42] Cfr. AGUILÓ, JOSEP, opus cit. Cap. V, páginas 95-106.

La primera[43] se produce cuando en el texto de una nueva norma se manifiesta de manera clara la voluntad del legislador de producir la abolición parcial de una ley o una norma, sin que medie necesariamente incompatibilidad con otra norma. Cuando se trata de la derogación de varias normas, opera la abolición expresa, aún sin mencionar los números de los artículos, si la norma declaratoria hace la declaración explícita de que se derogan todas aquellas normas que regulen supuestos específicos, establezcan ciertas situaciones o concedan determinados beneficios, siempre que sean del mismo rango y tengan el mismo ámbito espacial de aplicación.

La segunda, la derogación tácita, no requiere declaración explícita del legislador y opera cuando entra en vigor una norma posterior que, regulando la misma materia, resulte incompatible con aquella, por ser inconciliable y por tal, produce antinomia, de donde resulta la imposibilidad de aplicar ambas normas; por este motivo la norma anterior cede ante la posterior, produciéndose así la exclusión que genera la derogación tácita de aquella.

Se puede resumir que los actos derogatorios que decreta el legislador son disposiciones finales que formalmente son normas sobre normas y que materialmente regulan las relaciones de la ley de la que forman parte con el resto del ordenamiento jurídico,[44] que quedan comprendidos en dos tipos de fórmula:

a) Los que se contienen en cláusulas (que no son normas) derogatorias concretas: *se deroga el artículo X; queda derogado el artículo X; se derogan o quedan derogados los artículos X, Y, Z.*

[43] SAENZ ARROYO, JOSÉ y coautores. *Técnica Legislativa*, Editorial Porrúa, México, 1988, 1ra. edición, página 78-79.
[44] Cfr. CARLES, VIVER I PI-SUNYER, opus cit. *La Parte Final...* página 153-161.

b) Las derogaciones genéricas que no se refieren a normas específicas sino que asumen la fórmula generalizadora de: *se derogan o quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente ley*.

De hecho, si se analizan los efectos de la cláusula derogatoria genérica se descubre que no aportan nada y son redundantes en relación con el principio de ley posterior, tal y como lo considera la doctrina que exige al intérprete determinar para el caso del conflicto entre leyes cuál de ambas prevalece, mediante la aplicación de los principios de ley superior-ley inferior, ley posterior-ley anterior, ley general-ley especial, entre otros.

Desde este ángulo de apreciación, las cláusulas derogatorias pueden ser consideradas como:

a) Imprescindibles que son aquellas que necesariamente deben derogar a la ley que sustituyen, pues de no hacerlo no podrían tener vigencia única o validez material sobre los objetos específicos normados;
b) Inútiles o declarativas, cuales es el caso de la declaración tácita que ha sido sustituida plenamente por la aplicación de los principios de la axiomática jurídica para el caso del conflicto de dos normas pertenecientes a un mismo orden jerárquico, diferente orden jerárquico, de ámbito material diverso o de ámbito espacial de validez distinto; y,
c) Útiles o exigibles que serían aquellas que se comprenden en la parte final de las leyes y que pueden referir la pervivencia de la ley anterior para la resolución de los conflictos nacidos bajo su imperio o, según el caso, la aplicación de la nueva ley bajo ciertas condiciones que fije el legislador.

La función de la derogación opera bajo diversos supuestos:

i) Por incompatibilidad con la legislación anterior, en cuyo caso se recomienda al legislador que declare la derogación de aquellas normas que no permitan que entren en conflicto con las nuevas disposiciones.

ii) Por absorción, es decir, cuando la nueva legislación absorbe dentro de sus textos principios o normas vigentes en la ley anterior pero que dentro de la nueva estructura no crean conflicto, sino por el contrario establecen la coherencia necesaria para la existencia y validez de ambas normas.

iii) La derogación expresa que se refiere, como ya ha quedado ampliamente explicado, a normas específicas ya sea en su presentación de artículos, secciones, capítulos o libros de una ley, es decir, a una parte del todo representa la norma general.

iiii) Derogación condicionada que se refiere a ciertas formas de la supervivencia de la ley o a la aplicación gradual de la nueva ley, por lo tanto la derogación queda limitada o restringida a la realización de ciertos supuestos.

Por último queda únicamente referir que pueden existir otras formas de pérdida de validez de una norma, aunque no rija norma derogatoria en lo particular. Tales son los casos de:

- La renuncia de la ley que hacen los particulares cuando celebran convenios o contratos y establecen la no aplicabilidad de ciertos preceptos que no afectan el orden público y que sólo regulan relaciones privadas y, por tanto, pueden ser inobservadas por quienes pacten tal acto, siempre y cuando, además, tales renuncias no perjudiquen derechos de tercera persona.
- La dispensa del cumplimiento de la ley, tal como lo previene el Código Civil, ordenada por los jueces para aquellas personas que manifiesten un notorio atraso intelectual o que vivan apartados de las vías de comunicación, su ignorancia o su miserable situación económica.
- La dispensa podrá determinarse, si está de acuerdo el Ministerio Público y siempre y cuando quede circunscrita a eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban o, incluso, de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan, siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público.

Algunas reglas prácticas

Después de este recorrido sobre las cuestiones esenciales de la derogación, es útil presentar sugerencias de aplicación de ciertas reglas de orden práctico para manejar apropiadamente (hasta donde esto pueda ser posible) las cláusulas derogatorias, recordando para el efecto:

- Que el objeto es eliminar la eficacia de una norma vigente (en alguna de sus partes o en su totalidad).
- Por tanto, primero se debe revisar si tal norma está vigente y no ha sido afectada por los efectos de una derogación tácita ordenada por otra norma.
- Recurra a la información jurisprudencial para conocer si existe alguna resolución sobre la parte o la norma que se deroga.
- Que se privará de la vigencia temporal a otro dispositivo legal.
- Que su texto debe ser declarativo y el modo de su redacción obedecer al modo imperativo del verbo rector derogar, utilizando “se deroga” o “quedan derogados”.
- Se debe determinar la fecha en que suceda la derogación y comience a producir sus efectos.
- Debe recordarse que al derogar se deben evitar, hasta donde esto sea previsible, antinomias e incompatibilidades que pueden alterar o perjudicar los principios de unidad, coherencia y seguridad del sistema normativo que contiene la norma derogada.
- Tener presente que uno de los destinatarios principales resultan ser los jueces que se caracterizan por la severidad por la que juzgan el trabajo del legislador, ya que a ellos les corresponde resolver los conflictos que por imprevisión se generan por una derogación impertinente, mal planteada, deficientemente sustentada, mal referida o por la ambigüedad con la que se refieren a normas no derogadas expresamente en la parte que corresponde.
- Procurar que el texto sea claro y preciso, tanto en los referente en la terminología y la construcción lingüística, para evitar errores y contradicciones.

- No se exponerse a una futura corrección de erratas.
- Intentar eliminar, hasta donde sea posible las disposiciones genéricas. Pero tampoco tratar de generalizar con exceso el uso de las derogaciones concretas o explícitas, con indicación de uno por uno de los textos que resultarán afectados por la derogación.
- Prever los efectos que en el tiempo debe seguir produciendo la ley derogada, ya sea para resolver conflictos existentes y en proceso de resolución ante los tribunales jurisdiccionales, ya sea para proteger derechos adquiridos o, en su caso, para establecer las reglas de solución para disputas futuras.
- Se debe tener presente que la derogación expresa requiere que sea impuesta dentro del propio ordenamiento al cual se innova la norma. Cosa distinta sucede con la aplicación de la abrogación que generalmente la realiza la ley nueva que sustituye a la vigente aunque, eventualmente, también puede ser abrogada por un decreto específico, sin necesidad de que promulgue una nueva ley.

Algunos autores recomiendan estas otras reglas:[45]

- Se deberán suprimir, en primer lugar, las referencias a la limitación territorial del efecto derogatorio.
- Se deben evitar las referencias genéricas al comienzo de los efectos derogatorios ligados a la entrada en vigor de la ley.
- No se debe expresar en las cláusulas que señalan la derogación la calidad de las normas o disposiciones de rango igual o inferior.
- Procure no usar la formula *quedan derogadas las disposiciones de cualquier rango que se opongan a lo dispuesto en la presente ley*.
- Evite expresiones ambiguas o poco explícitas, tales como: *quedarán derogadas (…) en lo que se refiere (…)*, *queda derogado en su contenido sustantivo (…)* o *quedan igualmente derogadas las demás disposiciones*

[45] Cfr. HERNANDO GARCÍA, PEDRO JESÚS, *Las disposiciones derogatorias en la Legislación de las Comunidades Autónomas: un análisis de técnica legislativa. En la Técnica Legislativa a Debate. Asociación Española de Letrados de Parlamentos.* Editorial Tecnos. Madrid 1994.

(…) de carácter general (…) por que poco o nada aportan a la clarificación de la norma vigente.

- Las disposiciones derogatorias han de ser formales, situadas en la denoparte final de las leyes.
- Por último el citado autor sugiere que la derogación expresa se debería plasmar en un solo artículo cuyo tenor pudiera ser este: *son derogadas, en particular, las siguientes disposiciones (…)*
- Que la exhaustividad del estado de normas derogadas debiere extenderse al menos hasta el nivel de órdenes, es decir, incluir las leyes y decretos que perderán su vigencia cuando entren en vigor un nuevo texto legislativo. Esta propuesta no incluye una cláusula de cierre, para evitar su falta de concreción, sustituyéndose, previniéndose la posibilidad de que el legislador no reflejase todas las normas producto de derogación, por la expresión *en particular*.

Validez y jerarquía jurídico política del ordenamiento

Uno de los primeros problemas a que se enfrenta quien plantea la estructura de una iniciativa de ley, consiste en determinar cuál es el carácter que deben revestir el conjunto de normas que constituyan el ordenamiento que debe decretar el Poder Legislativo.

Una revisión superficial de las leyes que actualmente se encuentran en vigor, muestra porqué es conveniente y necesario que en los primeros artículos de la ley se califique, con independencia de las características que el derecho le atribuye a los contenidos jurídicos de los artículos cuáles son, tanto el ámbito territorial de su vigencia y obligatoriedad, como la jerarquía y el orden de la calidad interna e imperoatributiva que lleva implícito o que es inherente a cada precepto normativo.

El diseñador de las normas, según consta en gran parte de nuestras leyes, utiliza la técnica de adjudicar en los primeros

artículos del texto general, las disposiciones de validez jurídica antes mencionadas, con el propósito de caracterizar la importancia y trascendencia de su ámbito de aplicabilidad y obligatoriedad, atendiendo a la razón natural de la materia, objetos, sujetos, derechos, situaciones, procedimientos, estímulos, participación, recompensas o sanciones que por medio de ellas se imponen o regulan.

La experiencia histórica muestra que durante la última mitad del siglo pasado, no era usual que la propia ley auto calificara el valor de sus disposiciones, pero gradualmente se inició la práctica de puntualizar el alcance y valor coactivo o inductivo del propio ordenamiento, aunque la abundancia y dispersión de criterios no permitió tener una directriz de técnica legislativa apropiada para el caso. No obstante, se ha intentado establecer precedentes para clarificar los conceptos del valor del ámbito de la ley.

Esta idea de técnica legislativa, se tradujo en una medida positiva porque permitió definir el radio de la influencia normativa de los preceptos que componen la ley. Resultó útil, además, porque señaló e informó de las categorías jurídicas que llevan implícitas las normas.

Con base en este criterio calificador y empleando la técnica legislativa para clasificar el valor, alcance y consecuencias de la vigencia y observancia de los preceptos contenidos en las normas y sus disposiciones, y analizando varias leyes, se concluye que sus ordenamientos tienen las siguientes características:

- que son de orden público[46];
- que son de observancia general[47]

[46] Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
[47] Ley Federal de Competencia Económica.

- que son de orden público y de observancia general;[48]
- que son de orden público y de interés social;[49]
- que son de orden público, interés social y observancia general;[50]
- que son de orden público y de carácter federal;[51]
- que son de interés social; y,
- que son de interés social y de observancia general.[52]

Si el promotor de la norma no determina el criterio que debe corresponder a la calidad de la norma, corresponde al técnico en legística proceder a calificarla.

Como primer antecedente se debe tomar en cuenta la resolución de la Suprema Corte de Justicia,[53] en relación a la calidad de orden público que informa las normas. En efecto ha resuelto: *Orden Público. Si bien es cierto que la estimación del Orden Público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su resolución. Resulta pues indudable que los jueces, en casos determinados, pueden calificar y estimar la existencia del orden público con relación a una ley, y no podrán declarar éstos que no siendo ya aplicable una ley en los conceptos que le informaron por cuestión de orden público, conserva aún ese carácter y que subsisten sus finalidades*.

La calificación de interés público, social y privado se relaciona directamente con los intereses que tutela el derecho los cuales tienen diversos grados de importancia.[54] Las leyes

[48] Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
[49] Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.
[50] Ley Federal del Derecho de Autor.
[51] Ley de Extradición Internacional.
[52] Ley General de Sociedades Cooperativas.
[53] Tesis 193 de jurisprudencia. Apéndice 1985, Pleno y Salas, página 314.
[54] Saenz Arroyo, Opus cit., página 82-83.

deben ser expresión de la voluntad general, lo cual quiere decir que no deben estar inspiradas por un apetito o interés singular, sino que deben apuntar a principios generales de razón, o lo que es lo mismo deben proponer siempre y necesariamente la realización del bien común, el cual comprende a todos los individuos sin excepción. Las leyes[55] no deben servir a los intereses de ningún sujeto ni grupo de sujetos en particular, ni tan siquiera a los intereses de la mayoría, pues la suma de los intereses particulares de la mayoría, aunque fuese la de todos menos uno (Pareto) no sería la expresión del interés general, es decir del interés racionalmente dirigido.

De lo expuesto se desprende que el orden público corresponde a los intereses de la sociedad y a la observancia obligatoria de la norma por parte del Estado, cuya preservación es superior a todos los intereses que se generan en la sociedad nacional.

El interés social tiene como fundamento el principio de equidad e identifica el orden de intereses de ciertas clases o sectores de la sociedad que el derecho tutela, por reconocer que se encuentran o actúan en algún grado de desventaja en sus relaciones con otros sectores de la propia sociedad. Con este tipo de normas el legislador propende otorgar trato igual a los iguales y trato desigual equilibrador o compensatorio de ellos a los desiguales.

El interés privado es la suma de los intereses de los individuos que pertenecen a una clase jurídicamente determinada.

[55] RECASENS, SICHES, *Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1956, página 184.

Capítulo de antecedentes

Esta parte de la iniciativa es opcional y su ausencia en nada varía su formato. Depende del criterio del promotor del proyecto referir o no la existencia de aquellos antecedentes que considere relevantes que pueden ilustrar el criterio de quienes estudiarán y que dictaminarán los temas regulados que, a manera de ejemplo, pueden ser de orden histórico, de derecho comparado, de doctrina nacional o internacional vigente, de oportunidad o justificación política; y que no necesariamente están conectados en forma directa con las ideas, bienes tutelados y fines teleológicos que contiene el proyecto.

Es un capítulo que también se puede presentar por separado como elemento informativo de negociación de intereses.

La exposición de motivos

Las iniciativas de ley o decreto básicamente tienen dos grandes capítulos:

- La exposición de motivos y
- el texto normativo que forma el conjunto de sus disposiciones.

De manera usual se considera al acto legislativo como una forma de expresión concreta de la función legislativa, es decir del modo en que el Congreso ejerce el poder legislativo. Con base en un criterio material u objetivo se puede identificar la función prescindiendo del sujeto que interviene así como de los procedimientos que hayan sido aplicados para la concreción del acto, centrando el análisis en la caracterís-

tica especial, naturaleza o sustancia de los actos que dictan los organismos estatales.[56]

En tal sentido, no puede confundirse el acto legislativo con la norma jurídica al igual que no puede confundirse el acto de promulgación y la orden de promulgación (que son actos administrativos dictados por el Presidente de la República) con las normas decretadas por el Congreso. Cuando un órgano del Estado dicta actos que tengan por efecto reconocer, crear, modificar, transferir o extinguir derechos, deben ser considerados como actos jurídicos estatales que modifican el orden jurídico positivo vigente. Por esta razón, los actos legislativos de alcance general, bajo la forma de leyes o decretos tienden a crear, modificar o extinguir normas jurídicas que integran el derecho objetivo vigente.

De lo expuesto se puede concluir que el acto legislativo es la declaración unilateral de voluntad estatal expresa y exteriorizada por el escrito que dispone la creación, modificación o extinción de normas jurídicas, abstractas y generales.[57]

Con base en las consideraciones expuestas y de acuerdo con el criterio que postula nuestra técnica de normativa constitucional (artículo 16), consistente en la obligada aplicación universal del principio de que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, se debe reconocer que toda resolución del Congreso o de una de sus Cámaras, es un acto de autoridad.

Por tanto, para ordenar el texto de la exposición de motivos se aconseja emplear una división convencional que exponga las consideraciones pertinentes para fundar y moti-

[56] MEEHAN, JOSÉ HÉCTOR. *Teoría y Técnicas Legislativas*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1976, 1ra. edición, página 7 y sigs.
[57] MEEHAN, opus cit., páginas 36-40.

var el acto de autoridad consistente en la ley o decreto, observando estas reglas de exposición:

a) En la parte general, para conceptuar dos grandes campos de explicación y que son:

- Los concernientes a la fundamentación jurídica y fáctica;
- Y los que corresponden a la motivación jurídica y fáctica; en tanto que;

b) Para las cuestiones que tratan de las particularidades y que desarrollan las razones o motivos:

- Deben fijarse, por un lado los aspectos legales de cada unidad normativa que así lo requiera;
- Los colectivos que entrañan las demandas o satisfacción de las necesidades comunes; y,
- El costo beneficio de la satisfacción o no de los requerimientos expresados por los sectores de actividades;

En términos generales, la exposición de motivos, es el capítulo principal en el cual el autor debe informar:

a) Los antecedentes de hecho o formales que se producen en la realidad y que requieren ser normalizados por una ley,
b) Los fundamentos jurídicos que sirven de sustento a la acción que se intenta,
c) Las razones generales y particulares que justifican la acción de iniciativa, y, por último, los motivos tanto generales como particulares que asisten al promotor de la ley. Como se aprecia hay diferencia entre razones y motivos.

Como resumen y expuestas las razones anteriores, queda por concluir que los actos que dictan las Cámaras que integran el Congreso federal son de orden público porque emanan

del poder del Estado que tiene la responsabilidad de crear y mantener la unidad y coherencia del orden jurídico positivo vigente. Por tanto, están afectos al principio de legalidad constitucional que obliga y exige a toda autoridad del Estado a fundar y motivar sus resoluciones o actos de autoridad.

Sin embargo, aquí no se estudian ni la fundamentación ni la motivación de los actos del Poder Ejecutivo, cuando actúa como órgano del Estado corresponsable del proceso legislativo.

En esta lógica y orden a los principios constitucionales, por fundamentación de un acto legislativo se debe entender, primero, la circunstancia de que el Congreso o la Cámara que expide la ley es un órgano, simple o colegiado, legalmente creado con anterioridad al hecho, investido de la potestad para decretarlo y que observa para su creación un conjunto de preceptos constitucionales o de reglas propias pero autorizadas por un ordenamiento superior y que, cuando satisface todos y cada uno de estos requisitos cumple con las exigencias de legalidad y legitimidad.

La exposición de motivos forma parte esencial del documento que contiene la propuesta de iniciativa de ley o decreto. Dentro de la estructura del texto se presenta como un capítulo relacionado con la parte general de la ley y con cada una de sus partes e incluso de los artículos cuya complejidad, trascendencia o importancia requieren una apropiada justificación e inobjetable fundamentación. También el capítulo de exposición de motivos de la iniciativa se relaciona, porque sirve de campo de litis parlamentaria, con capítulo de igual denominación que se contiene en el dictamen de las comisiones de la Cámara que resuelve.

A la fecha, no obstante el valor informativo de carácter jurídico que contiene, aún no se ha medido ni considerado su importancia y por tanto no existen estudios ni antecedentes doctrinales en nuestro medio, quizás porque el tema en sí mismo no tiene gran atractivo ni aparente profundidad y, por estas razones, a la fecha no ha sido abordado en forma detallada ni por especialistas en derecho constitucional, parlamentario ni en técnica legislativa.[58]

Sin embargo, su conocimiento es necesario para quienes preparan los proyectos de ley porque tienen necesidad de interpretar las razones de fundamento y encontrar los motivos explícitos o subyacentes, que sirven de base a los criterios y a la decisión del legislador para dictar aquellas normas jurídicas contenidas explícita o implícitamente en las leyes que decreta.

Además, sirve para radicar e identificar el origen constitucional de los principios que fundan los derechos y establecer las justificaciones prácticas de las consecuencias jurídicas que de tal exposición se derivan, al consumarse la aprobación del proyecto ya como ley o decreto y su consecuente y posterior aplicación, respecto de quienes resultan titulares de los derechos que concede, obligaciones que impone o de las prerrogativas o facultades que les atribuye, incluyendo las responsabilidades que asigna a los operadores jurídicos.

[58] Salvo las breves referencias hechas por SAINZ ARROYO, JOSÉ y otros. *Técnica Legislativa.* IV Exposición de Motivos, Editorial Porrúa, México, 1988, 1ra edición, páginas 35-41. ARTEAGA NAVA, ELISUR, *Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1994, tomo I, página 275. BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO, Voz: Exposición de Motivos, en *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Miguel Ángel Porrúa, 1997, LVI Legislatura del H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados, 1ra. edición, páginas 423-424. CAMPOSECO CADENA, MIGUEL ÁNGEL, *De las Iniciativas. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos*, México, 1990, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1ra edición, páginas 52-58. Mismo autor, *El Dictamen Legislativo.* El análisis razonado de la exposición de motivos de la iniciativa, México, 1988, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados LVII Legislatura del Congreso de la Unión, páginas 115-117

En la Enciclopedia Jurídica Omeba[59] se refiere que: "Es frecuente, sobre todo tratándose de leyes que representan una innovación o una modificación sustancial o importante de la legislación anterior, hacerlas preceder de un preámbulo más o menos extenso encaminado a explicar el alcance y significación de la nueva norma o de las razones y fundamentos que la justifican y que tanto pueden ser de orden estrictamente jurídico como de sentido político. Ese preámbulo o parte preliminar de las leyes –cuando lo tienen– se llama *exposición de motivos*."

Concepto

La exposición de motivos se compone de los vocablos, que en su orden significan, cada uno:

Exposición (del latín expositio) que tiene varios significados: acción o efecto de exponer; comunicación que se hace a una autoridad pidiendo o reclamando una cosa; en obras literarias: conjunto de datos y antecedentes necesarios para comprender una acción y su desarrollo. También refiere aquella parte del discurso en que se da a conocer el asunto o conjunto de las noticias que acerca de antecedentes o causa de la acción se expresan en ciertos documentos. Por último,[60] el término igualmente comprende el análisis de un concepto o su aclaración.

El verbo exponer, significa poner de manifiesto; expresar, decir o interpretar el sentido de una palabra, texto o doctrina.

[59] Osorio Florit, Manuel, Editorial Driskill, Argentina, 1981, tomo XI, página 633.
[60] Abbagnano, Nicola, *Diccionario de Filosofía. Voz: Exposición*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, 1ra reimpresión en español, página 510.

La preposición *de* implica posesión o pertenencia; asunto o materia de un discurso, tratado, libro, entre otros.

De la palabra motivos (del latín motivus) adjetivo que expresa causa o razón de una cosa; lo que mueve o tiene eficacia o virtud para mover. En este sentido, el verbo mover significa llevar de un lado a otro, persuadir, inducir, incitar, excitar o dar principio a una cosa.

Aplicado al léxico parlamentario, tal expresión refiere o significa la existencia de aquella parte expositiva de un documento que pone de manifiesto o a la vista un conjunto de datos y antecedentes necesarios que sirven de vínculo a una acción y, a su vez, dan principio y razón de fundamento a una petición contenida en el ejercicio de un derecho a fin de que un órgano del Estado proceda a revisarlos y, de considerarlos procedentes, dar curso a un procedimiento para satisfacer la pretensión planteada y que, por necesidad, debe concluir con una resolución legal.

La exposición de motivos es aquella parte del documento que se contiene en un proyecto de iniciativa que, generalmente, se encuentra entre el proemio o encabezado y el conjunto de las proposiciones que en forma de artículos presente su autor, y que cumple la función de destacar los motivos o explicar las razones que asisten a quien procura o pretende obtener la decisión favorable a su proyecto.

La exposición de motivos cumplió desde la antigüedad la finalidad de exponer razones, exhibir situaciones o circunstancias, mostrar la existencia en la realidad de ciertas injusticias o los defectos de la ley existente, denunciar los hechos delictuosos que deberían ser punibles y resarcir a las víctimas de daños causados, ilustrar con argumentos el fundamento de una nueva disposición, declarar las necesidades atendidas, demos-

trar la validez de los motivos e intenciones frente a la realidad para resaltar el valor de las propuestas del legislador, todas estas finalidades, aun tienen plena vigencia.

Naturaleza jurídica

La doctrina extranjera se ha pronunciado en el sentido de que la exposición de motivos no constituye parte integrante del texto de la ley y, por tanto, las consideraciones, razones y argumentos que en este apartado discursivo se contienen, no tienen función imperativa –fuerza de ley para obligar– ni propósitos para crear responsabilidades de ninguna especie. En efecto, la exposición de motivos no forma parte del texto articulado de la ley, con la salvedad de que aquella sirve para dar sustento y calificación de legalidad a las proposiciones enunciadas y tal hecho refuerza las consideraciones jurídicas que un intérprete posterior debe tomar en cuenta para conocer la verdadera ratio legis o el espíritu auténtico del legislador que informa la ley.

En las formas modernas de organización del poder público, la exposición de motivos contenida en una propuesta o iniciativa de ley o decreto cumple una elemental función informativa cuyo propósito esencial radica en ilustrar a las asambleas legislativas de las intenciones o razones del ejecutivo o del órgano o persona de derecho público que propone la iniciativa y de explicar las supuestas consecuencias que se prevén con su entrada en vigor o aplicación formal, para el caso de que se convierta en norma jurídica.

Por otro lado, también conviene recordar que corresponde a las Comisiones de las asambleas legislativas, dentro del sistema constitucional que atribuye al Poder Legislativo el mono-

polio de crear y reformar la ley, que al actuar como órganos legítimamente investidos de potestad para calificarlas deben expedir un dictamen en el cual, se debe relacionar el análisis de todas las partes del documento de propuesta original y que, de entre ellas, la exposición de motivos resulta de una mayor y significada importancia, tanto general como particular, para fundar las consideraciones de hecho y de derecho que en el dictamen se deben rendir, aceptando, rechazando o limitando la viabilidad, pertinencia y oportunidad de la acción legislativa intentada.

Además, aunque pudiera considerarse suficiente que en estas partes de ambos documentos se refieran las diversas consideraciones de orden general y las consecuentes de carácter particular para validar y dar consistencia y unidad, con suficiencia de razones, de los distintos *¿porqué?* que se plantean los miembros de cualquier Comisión que tiene a su cargo estudiar y dictaminar la iniciativa para ponerla en estado de ejecución de la discusión por parte de la asamblea plenaria, resulta que en el capítulo de la exposición de motivos se deben agregar otras razones de mayor profundidad, justificar la incorporación de principios del derecho o de la disciplina del conocimiento a que se refiera la ley y la integración de los valores postulados con validez universal y necesidad legal.

Sin la existencia de estos argumentos sería absurdo crear un supuesto jurídico que regulara conductas o situaciones sin posibilidad fáctica de realización y, por ende, irrealizables e inimputables.

Esta imposibilidad de crear prescripciones de razonable cumplimiento para significar el valor jurídico de los actos de los sujetos y las situaciones en que deben producirse, repercute negando la validez de la individualización de una norma

jurídica, que por principio de razón suficiente tiene que derivar de otras normas referentes y superiores del orden existente. Además, la falta de hechos reales que sustenten la necesidad de la ley, contrasta con la esencia y finalidad del derecho que consiste en regular conductas y crear los procedimientos de resolución cuando personas entre sí o ante las cosas ejerzan sus derechos, den o exijan de otros el cumplimiento de obligaciones o lleven a cabo la ejecución de las facultades, reconocidas o conferidas por otras normas del propio sistema vigente.

Por otra parte la exposición de motivos debe referir la existencia de la norma o conjunto de normas que funden la normatividad que sujetará el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de las obligaciones, así como la interpretación de las reglas que facultan la creación, por parte de un órgano del Estado, de los dispositivos jurídicos.

Se debe destacar que en la exposición de motivos, se debe contener y relacionar en forma ordenada –atendiendo criterios de prelación– la suma de razonamientos sobre los hechos y el derecho, con los cuales se acrediten tanto la llamada debida *motivación* como el antecedente de estar apropiadamente *fundados*, requisitos ambos necesarios para calificar la legalidad de los actos y resoluciones que en el legítimo ejercicio de sus funciones y atribuciones decrete, emita o dicte toda autoridad, como lo exige e impone como obligación ineludible el artículo 16 de la Constitución General de la República.

Es precisamente en el documento que contiene el dictamen de Comisión donde también se encuentra una parte que contiene una especie de exposición de motivos que, en correlato a la que informa la iniciativa de ley, ésta expresa la

voluntad, criterio y decisión del cuerpo legal denominado *comisión dictaminadora*, que concede o niega validez jurídica a la pretensión del iniciador del proyecto legislativo.

Hoy en día, examinando los sistemas de producción y, más concretamente, de publicación de los productos legislativos, existe una disquisición teórica y práctica recogida por la literatura especializada. Por un lado, hay quien afirma que la exposición de motivos, de ninguna manera debe formar parte del cuerpo jurídico de la ley y que es innecesaria; por el otro, quienes exigen que se publique con el texto de la ley ya que constituye el documento fuente de información sobre las razones y motivos del órgano legisferante para decretar las normas; y, por último, quienes postulan la necesidad de publicar la exposición de motivos pero sin que tal hecho tenga efectos vinculatorios, posición satisfactoria porque en tal caso se puede descubrir que este texto explicativo cumple una función de primordial importancia para:

- Justificar la necesidad de una nueva ley o reformar cualquier precepto de las existentes;
- Referir los hechos que dan sustento para construir una realidad normable;
- Especificar las razones que fundan la decisión jurídica, con independencia de sus contenidos éticos o de aceptación por costumbre, prácticas o usos colectivos;
- Determinar el objeto que debe cumplir la norma deseada o el conjunto proyectado;
- Explicar los bienes que protege y la forma en que desarrolla tal protección;
- Fijar los grupos sociales a los cuales va dirigida y los costos o beneficios que se esperan de su razonable obediencia y aplicación;
- Plantear las consideraciones relativas a los probables problemas técnicos que implican las derogaciones totales o parciales de normas vigentes, su aplicación retroactiva o restringida, en su caso, a situaciones existentes o derechos creados durante la vigencia de la norma que se deroga;

- En suma: que este apartado o cuerpo explicativo, se constituye en rica cantera de información a la cual es dable, necesario y legítimo acudir, especialmente cuando se trata de interpretar o buscar datos que permitan la plena comprensión de la voluntad del legislador; en él se puede encontrar el llamado espíritu de la ley o del legislador.

En resumen, este apartado contiene la exposición ordenada de las razones y los motivos que los legisladores esgrimen con el propósito de fundar legalmente la decisión de la asamblea, así como para convencer a los destinatarios de las normas de que sus contenidos no son mandatos arbitrarios o imaginarios dictados por propia voluntad o de manera personal, sino que constituyen mandatos legitimados de expresión colectiva en ejercicio de facultades constitucionales, nacidos y ordenados, por razón y voluntad de una asamblea soberana que tiene el poder de crear el derecho en forma exclusiva. Que tal voluntad, de formación compleja, constituye un acto legislativo en especie y un acto de gobierno en género.[61]

Un antecedente de nuestro orden jurídico positivo histórico, que relaciona la exposición de motivos de la ley con el proceso de interpretación de la misma, se encuentra en la opinión del destacado jurista y compilador, Montiel y Duarte[62] quien refiere que a propósito de la interpretación, se debe recordar una doctrina de Paulo, que enseña que en caso de duda, lo mejor es atenerse a las palabras del edicto (Ley 1a., Cap. 20, ff.-de exerc. act.).

[61] En este contexto, también cobran actualidad las palabras atribuidas a Marco Tulio Cicerón que afirman: "Se engaña quien crea encontrar en nuestros discursos exposición de nuestras personales opiniones. Nuestros discursos son el lenguaje de la causa y de las circunstancias, no del hombre y del orador".
[62] Opus cit., página 161.

Conforme con este principio, instituido en nuestro código, antes que todo debe consultarse el sentido natural de las palabras de la ley, sin que sea permitido apelar a la interpretación lógica de su espíritu, sino cuando la ley es inaplicable en el sentido natural de sus palabras, por no armonizar estas con la intención conocida del legislador.

Tal afirmación fortalece la idea de que la exposición de motivos o la parte expositiva de los fundamentos y razones para expedir la ley, por parte de quienes la solicitan y quienes la decretan, constituye el acervo conceptual de la mayor importancia al cual puede acudir quien tiene necesidad de interpretar la ratio legis, es decir, la razón por la cual se decretó la ley.

Soberanes Fernández[63] expone que en el derecho indiano metropolitano los documentos que contenían expresiones legislativas se componían, grosso modo, de los siguientes elementos formales:

- El encabezamiento, en el cual quedaban consignados el nombre del Rey y todos los títulos de que era poseedor.
- Dirección o sea la autoridad a la que en concreto iba dirigida;
- La exposición de motivos, señalando las causas y razones que dieron origen a esa norma;
- La disposición propiamente dicha o el mandato contenido: *orden o mando*;
- La cláusula penal o sanción ante un eventual incumplimiento;
- La data o sea el lugar y la fecha de la expedición del documento;
- La firma del soberano, que generalmente era *yo el Rey* y la rúbrica;
- El refrendo del secretario, que consistía en la aceptación de obediencia que el mismo daba al mandato del Rey;
- El sello real, con el cual se certificaba la autenticidad del documento; y,
- La rúbrica de los consejeros de Indias.

[63] *El Derecho en México. Una Visión de Conjunto*. UNAM, México, 1991, 1ra. edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, páginas 39-63.

De lo anterior se desprende el valor utilitario que la exposición de motivos cobró para dar justificación y la pertinente explicación del porqué o para qué de cada documento jurídico decretado.

Algunos antecedentes de derecho positivo parlamentario

En los reglamentos que contienen las normas de autorización primero pre constitucionales; luego meta constitucionales y por último de reconocimiento constitucional, que han regido la actividad productora del derecho atribuida al Congreso federal, se encuentran los antecedentes directos que establecen la obligación de presentar junto o formando parte del documento una exposición de motivos, por resultar necesario conocer la intención de quien propone la iniciativa.

El Decreto CCXXIII, de septiembre de 1813, que contiene el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz, en cuyo capítulo VIII que regula el trámite de las proposiciones y discusiones, en su artículo LXXXVII dispone que *el Diputado que hiciere alguna proposición, la pondrá por escrito, exponiendo a lo menos de palabra las razones en que la funda (...)*.[64]

El Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano[65], establece en los artículos 1 y 3 del capítulo quinto que trata de las proposiciones y discusiones, que el vocal que hiciere alguna proposición, la pondrá por escrito, exponiendo a lo menos de palabra las razones en que la funde (...) si se admite, señala-

[64] Tomado de Normatividad Interna del Congreso. *Historia Sumaria del Poder Legislativo en México*. Enciclopedia Parlamentaria de México, vol. I, tomo I, serie I, página 528.
[65] Normatividad op. cit. página 549.

rá el Presidente un día para su discusión, y en el expondrá el proponente, con la extensión que le parezca, los fundamentos de su propuesta, y fijará el punto de la cuestión.

El día 13 de abril de 1822 fue leído en la sesión pública del soberano Congreso Constituyente Mexicano, el proyecto de Reglamento Provisional de la Regencia del Imperio, en cuyo capítulo VII que regula las proposiciones y discusiones, el artículo 85 establece que: *el Diputado que hiciere alguna proposición, la pondrá por escrito con la posible claridad y sencillez, exponiendo a lo menos de palabra, las razones en que la funda (...)*. Y el artículo 90 que expone las reglas del procedimiento para la discusión, en la segunda de éstas, ordena: *(...) uno de los individuos de la Comisión, designado por ésta, tendrá especialmente la palabra antes de la discusión para aclarar la materia, dar justa idea de los fundamentos del Dictamen y todo lo demás que juzgue necesario para la debida instrucción del Congreso.*

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General Constituyente, en el artículo 47, indicaba que: *las proposiciones de los Diputados y Senadores se presentarán por escrito y firmadas por su autor al Presidente de su respectiva Cámara, y concebidas en los términos que aquel crea debe expedirse la ley, decreto o resolución a que aspira.* Más adelante, en el capítulo VI, que regula el trabajo de las Comisiones, el artículo 65, ordena que: *las Comisiones fundarán por escrito su dictamen y concluirán reduciéndolo a proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.* Además, en el capítulo VIII que trata de las discusiones, en su artículo 90, indica que *siempre que algún miembro de la Cámara pida al principio de la discusión de cualquier dictamen, que un individuo de la Comisión explique sus fundamentos, se verificará así, y luego se entrará a la discusión*.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (20 de diciembre de 1897) en el capítulo denominado De las Iniciativas de las Leyes, la fracción I del artículo 60, parte final ordena que: *(...) en aquella sesión, inmediatamente después de la lectura, podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto*. Luego establece las potestades de las Comisiones, en cuyo segundo párrafo del artículo 86 ordena que: *(...) todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde, y concluir con proposiciones claras y precisas que puedan sujetarse a votación*.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General (20 de marzo de 1934) vigente, en la fracción I del artículo 58 que trata de las iniciativas de las leyes, en la parte final prescribe: *(...) podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto; (...)*. Posteriormente, en el capítulo que trata de las Comisiones, la parte final del artículo 87 prescribe que: *(...) todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación (...)*.

Como se desprende del texto de cada reglamento citado que ha regulado la exposición de motivos contenidos tanto en los documentos de iniciativa de ley o decreto como en los del dictamen de iniciativa, resulta constante la afirmación de que tanto la propuesta de un iniciador de ley como la voluntad colegiada de la Comisión, deben tener como razonable fundamento una suficiente exposición de motivos. Este principio reglamentario afirma la necesidad ineludible de que la exposición de motivos constituya, precisamente, el

fundamento y la motivación de la norma que expida la Cámara o el Congreso.

Actualmente, en otras legislaciones, la parte denominada *exposición de motivos* se localiza entre la fórmula inicial de promulgación y la parte dispositiva articulada[66] denominándose preámbulo a dicho texto. Otra forma que reviste la exposición de motivos se encuentra en la parte del cuerpo del documento que se conoce como Declaraciones o Considerandos, en cuyos textos las asambleas legislativas invocan, para justificar, las causas que otorgan sustento, razón y oportunidad a sus decisiones o resoluciones legales que adoptan.

Martín Casals[67] refiere que dentro del texto de la ley, la parte expositiva de ésta o preámbulo se diferencia del resto por su colocación, estructura, estilo de redacción y valor jurídico. Que forma una pieza aparte que precede al texto articulado y no participa de la división interna de la parte dispositiva.

En la práctica sólo en contadas ocasiones se divide en apartados mediante número romanos y en la actualidad la calidad de los preámbulos se halla muy por debajo de los textos articulados por que tal inclusión se ha degradado a una simple rutina y que, con salvedades, contienen explicaciones sumarias e inexpresivas, frecuentemente reiterativas del contenido material del proyecto.

La exposición de motivos es, como afirman Gil Robles y Pérez Serrano[68], *la parte no normativa que precede a un*

[66] GRETEL, *La Forma de las Leyes*. Editorial Bosch, Casa Editorial, Barcelona, España, 1988, 1ra. edición, páginas 61-66. MARTÍN CASALS, MIQUEL, *Curso de Técnica Legislativa*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, páginas 76-94.
[67] Opus cit.
[68] *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977.

proyecto o proposición de ley en la que se explican las razones que han movido a su autor a legislar sobre una determinada materia o a cambiar la normativa ya existente sobre la misma.

Por su parte, Cabanellas refiere que la exposición de motivos *Es la parte preliminar de una ley, Reglamento o decreto, donde se razonan en forma doctrinal y técnica (y a veces con propósito apasionado y meramente político), los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de la innovación o de la reforma. Constituye está una característica de la legislación moderna (...)*.[69]

López Medel Báscones[70] al considerar que no es obligatorio que exista una exposición de motivos, sino que es tan sólo una obligación política y formal para el Ejecutivo, cuya inobservancia es un defecto subsanable que no afecta la validez del procedimiento legislativo, acaba criticando con fina ironía y ligero humor parlamentario la existencia de los llamados preámbulos –a los que la técnica apropiadamente los declara exposición de motivos– , diciendo que *(...) las mismas se convierten en piezas rutinarias, inexpresivas a veces, reiteradas del contenido dispositivo y que en ocasiones, más que enmarcar la ley, lo que hacen es excusar errores anteriores cuando no hacen unas desmedidas alabanzas a la nueva ley, que como suelen ser redactadas por quienes la han elaborado, se convierten así en un autoelogio digno de ser colocado en un marco en la pared (exclusivamente del autor, se entiende)*.

[69] Citado por BERLIN VALENZUELA, opus cit.

[70] La elaboración técnica de los proyectos de ley, en: *La Técnica Legislativa a Debate*. Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Madrid, 1998, páginas 189 y sigs.

En igual línea de crítica a la inutilidad de las exposiciones de motivos se coloca Santaolalla López[71] quien en ensayo publicado al abordar el tema, sugiere su desaparición exponiendo una serie de argumentos consistentes tales como la ausencia del carácter normativo de la exposición de motivos, el superfluo aporte que brindan cuando por necesidad debe recurrirse a ellos en la búsqueda de elementos para interpretar algún aspecto de la ley; incongruencia con el procedimiento parlamentario; inadecuado uso didáctico divulgador o propagandístico, entre otras afirmaciones que cita López Medel.[72]

El tema de la exposición de motivos es recurrente en el debate abierto por quienes estudian la técnica legislativa y se ha polarizado sobre la conveniencia o inconveniencia respecto de la inclusión de una exposición de motivos en el texto definitivo de la norma legal. Sobre este tema nos pronunciamos por dejar señalada la importancia que significa disponer de antecedentes históricos confiables a fin de conocer las razones enunciadas por el iniciador de la ley como las que invocó la comisión dictaminadora y las que discutió la asamblea al aprobar la ley.[73]

La interpretación de la Suprema Corte de Justicia

La Suprema Corte de Justicia, por su parte estableció que la obligatoriedad de la jurisprudencia no implica la derogación

[71] "Exposición de Motivos de las Leyes: Motivos para su eliminación". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 33, 1991.
[72] Opus cit., página 189.
[73] Un ejemplo del valor de este tipo de publicaciones se encuentra en la difundida por *Cuadernos de Derecho, Compilación y Actualización Legislativa*. ABZ Editores, Morelia, Michoacán, número 25 que contiene la Ley Federal del Derecho de Autor.

de una ley por poder diverso al Legislativo ya que la interpretación jurídica de una ley *es fijar su sentido, llevar el precepto a sus últimas consecuencias, realizar la voluntad de la ley en los casos concretos sometidos a la jurisdicción de un juez, la facultad de interpretar la ley es condición ineludible del ejercicio exhaustivo de la función jurisdiccional (...)*.[74] Cuando el juzgador refiere la realización de la voluntad de la ley, implícitamente refiere los motivos que acompañaron la decisión del legislador.[75]

De la sentencia transcrita se desprende un hecho real y una verdad jurídica: que es usual que el juzgador considere como fuente auténtica de interpretación de la ley, la voluntad expresada por el legislador en su calidad de representante de las demandas colectivas; que el legislador –concretamente en la exposición de motivos– en el ejercicio de su función creadora de supuestos contenidos en norma jurídicas, precisa el sentido que le otorga a las palabras con las cuales caracteriza las razones para la existencia de los derechos, obligaciones, potestades y declaraciones que refieren los textos de las leyes.

Revisando otra sentencia que, al parecer contradice lo sostenido en la referida, lo cual es justificable, se aprecia desconocimiento del juzgador respecto de lo que es el proceso legislativo y esto, a decir verdad, resulta de graves consecuencias para la seguridad y certeza de los derechos que el

[74] *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo CXXV, páginas 1685. Revisión Fiscal 304-54. ARRONIZ CASTRO, MANUEL, 25 agosto de 1955. Unanimidad de 5 votos.

[75] En referencia a la necesidad de revisar la exposición de motivos o, si se prefiere, los motivos que expresa el legislador en forma directa o implícita, diversas resoluciones respecto de la interpretación de la ley hacen patente esta preocupación de los jueces, por ejemplo: "*Interpretación de las Leyes*. Una de las reglas más usuales prescribe que las palabras de la ley deben entenderse según su significación propia y natural, a no constar que el legislador las entendió de otro modo".

legislador otorga a las personas y ciudadanos por la vía de la producción de normas constitucionales.[76] Porque el juez es, al final, custodio responsable de la interpretación y aplicación final –casuística– de las leyes.

Sobre el particular cabe establecer las siguientes consideraciones: la representación política y jurídica que ostentan los actores del proceso; la naturaleza de los derechos que ejercen; la organización y funcionamiento de los órganos y sus atribuciones y facultades; las instancias y trámites de cada procedimiento regular o extraordinario; la concatenación de las acciones que deben realizar los órganos internos de cada Cámara, sus competencias y los actos que se dictan durante cada procedimiento y, especialmente, el acto final que decreta el Congreso dentro del proceso legislativo, por obvias razones no es comparable porque tanto su estructura, funcionamiento, procesos y productos generados y los métodos para discutir y tomar decisiones y decretar sus actos son muy diferentes a que observan o aplican los otros dos poderes del Estado para dictar, emitir o decretar los suyos.

En efecto, el proceso legislativo –que se sigue al interior de cada órgano de los que componen el Congreso federal–, con sus etapas procedimentales alternadas y sucesivas:

[76] *Leyes. No son inconstitucionales porque se aparten de la exposición de motivos de las iniciativas que les dan origen.* "La Constitución de la República no instituye la necesaria correspondencia entre la leyes emanadas del Congreso de la Unión y las exposiciones de motivo que acompañan a las iniciativas que les dieron origen. El Constituyente no consideró a las exposiciones de motivos como elementos determinantes de la validez de las leyes, ni tampoco calificó la función que habrían de desempeñar en alguna de las fases de creación de las leyes. De ahí que el Congreso de la Unión puede apartarse de las razones o motivos considerados en la iniciativa, modificar los textos propuestos y formular lo que en su lugar formarán parte de la ley, aunque éstos tengan alcances o efectos distintos o incluso contrarios a los expresados en la exposición de motivos por el autor de tal iniciativa. Por ello, desde el punto de vista constitucional, la exposiciones de motivo no condicionan en modo alguno las facultades del Congreso de la Unión para decidir y establecer las normas legislativas de acuerdo con su competencia".

*)escrita, **)oral y ***)escrita, tiene significadas y propias características que lo hacen diferente a los procedimientos jurisdiccionales que regulan la intervención de los órganos del Poder Judicial, ya sea de orden federal o estatal. El proceso legislativo, se reafirma, tiene características distintivas propias cuya complejidad no se comprende en una revisión documental o en el estudio de los precedentes y dispositivos constitucionales, legales y reglamentarios que lo rigen, no obstante la visión simplista de algunos observadores que lo reducen a la formula descriptiva de *) iniciativa, **) debate, y, ***) publicación que ordena el inicio de vigencia y ****) aplicación coactiva de la ley, o la afirmación teórica de que el proceso legislativo está constituido por tres etapas:

a) Etapa de iniciación
b) Etapa de producción normativa y,
c) Inicio de vigencia y aplicación de las normas.

La complejidad es de mayor profundidad ya que el proceso parlamentario se constituye por una suma e interacción de varios procedimientos que, aunque relativamente autónomos se imbrican y vuelven interdependientes, durante el desahogo del proceso general.

Este conjunto instrumental puede describirse como la ordenación jurídica pre establecida que regula una pluralidad de actos simples y complejo, separados y sucesivos, dictados o ejecutados por sujetos y órganos diversos pero dotados de competencia legal para hacerlo, que se caracterizan por que deben ser realizados en un espacio y secuencia temporal determinados; y los cuales, no obstante su relativa autonomía, se articulan en la coordinación a un fin, que resul-

ta ser un acto jurídico decisorio final y concreto: la expedición y puesta en vigencia de leyes o decretos.[77]

Expuesta esta primera parte se debe explicar que la exposición de motivos que acompaña la iniciativa (ley o decreto) que propone quien ejerce el derecho, tiene efectos exclusivos para informar a la Comisión de dictamen legislativo de la Cámara del Congreso a la que corresponda estudiarla y dictaminarla. Es práctica común que cuando la comisión dictaminadora considera válidos, procedentes y pertinentes los motivos y la fundamentación expuesta en este capítulo del documento con el que se presenta la propuesta normativa, los hace suyos; es decir, reflexiona sobre los mismos aceptándolos o exponiendo algunas otras razones que los enriquezcan, más aún, en el caso de que haya modificaciones al texto normativo propuesto, porque en tal circunstancia, se deben fundamentar y motivar la procedencia de los mismos.

En este sentido, el dictamen expone las razones, fundamentos y motivos que la Comisión consideró deben sustentar la aprobación de la norma propuesta por parte del Pleno pretendiendo que tales afirmaciones tengan carácter y valor inobjetables para cuando intervenga la Cámara revisora. Aclarando que existen dos tipos de exposición de motivos: la que informa a la iniciativa y la que sustenta el dictamen de la comisión dictaminadora.

Por tanto, la única exposición de motivos, que técnicamente se conoce como los considerandos que la Comisión incluye como el análisis constitucional, sistémico, lingüístico y técnico legislativo, es la única para tomarse en cuenta por el juzgador.

[77] Cfr. CAMPOSECO CADENA, MIGUEL ÁNGEL, *El Orden del Día en el Procedimiento Parlamentario*. Editorial Porrúa, México, 2000, 1ra edición.

Por todo lo expuesto, ahora se aprecia con mayor claridad el equívoco en que incurrió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia al dictar la resolución citada que, en su parte conducente, dice: *(que) la Constitución de la República no instituye la necesaria correspondencia entre las leyes emanada del Congreso de la Unión y las exposiciones de motivos que acompañan a la iniciativas que le dieron origen...*

En cambio sí aclara que la fundamentación y motivación de los actos de un acto legislativo se refieren a las que competen al órgano y no a lo que deben informar a las normas expedidas, tal y como se expresa en la siguiente resolución:

> En resumen, tratándose de actos legislativos, quedan satisfechos los requisitos de fundamentación y motivación cuando el poder que los crea y los decreta, actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución expresamente le confiere (fundamentación) y, cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de la disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.[78]

Dada la importancia que tiene la exposición de motivos para la cabal comprensión de las razones que sustentan las

[78] Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sistema IUS 2000, séptima época, Pleno, Apéndice de 1995, tomo I, parte SCJN, tesis 146, página 149, registro 389599, jurisprudencia en materia constitucional.
Amparo en revisión 6731/68. Lechería Guadalajara, S.A., 6 de mayo de 1975 Unanimidad de diecinueve votos.
Amparo en revisión 3812/70. Inmobiliaria Cali, S.A., y Coags. 24 de junio de 1975. Unanimidad de votos.
Amparo en revisión 5220/80. Teatro Peón Contreras, S.A. 15 de junio de 1982 Unanimidad de votos.
Amparo en revisión 8993/82. Lucrecia Banda Luna. 22 de mayo de 1984 Unanimidad de veinte votos.
Amparo en revisión 5983/79. Francisco Breña Garduño y Coags. 23 de septiembre de 1986. Unanimidad de diecisiete votos.

normas jurídicas, así como de la necesidad de que los destinatarios de sus mandatos estén plenamente informados de la concordancia entre la realidad y la norma y las aspiraciones y razones que motivaron al legislador para alcanzar los fines valiosos y la protección de los bienes y los intereses jurídicos que encierra cada norma, resulta pertinente recomendar que junto a la publicación oficial del texto de las leyes se incorpore el de la exposición de motivos.

Obviamente, que tal publicación no surta ni pretenda establecer efectos vinculatorios entre su texto de justificación y viabilidad jurídica y el propio texto de la ley. Puede suceder que entre uno y otro se presenten discrepancias o distorsiones dado que el primero nace del trabajo de gabinete y de negociación que se realiza en el seno de la Comisión o de las comisiones unidas encargadas de elaborar el dictamen sobre la iniciativa planteada; en tanto que, el segundo, es decir el texto de la norma es producto de la discusión final que se lleva a cabo durante el proceso de debate en el cual los propios miembros de la Cámara pueden introducir modificaciones que consultadas y votadas por el pleno, se pueden integrar para formar parte del texto legal.

Por otro lado, el hecho de que se publique la exposición de motivos no puede impedir la función interpretativa que corresponde realizar a los jueces al determinar en su sentencia la resolución del conflicto nacido entre las partes por la aplicación de la ley.

El texto normativo

Que consiste en el conjunto de disposiciones integradas en forma de artículos que deben desarrollar las partes sustantivas, adjetivas, las disposiciones finales, las normas declarato-

rias de suplencia o remisión de otros ordenamientos y las reglas de articulación, organización y tránsito jurídico que incide sobre el estado de los derechos y obligaciones de las personas y sobre de las cosas; así como las declarativas que derogan o abrogan textos vigentes o las declarativas sobre la pervivencia de normas derogadas y su aplicación, presente o futura, para resolver los negocios o conflictos existentes o que se produzcan por aplicación de las normas preexistentes; es decir, porque afectan la dinámica de interacción de los distintos conjuntos de normas que integran el orden jurídico vigente.

Aunque hasta hoy no es un requisito indispensable, poco a poco la práctica está imponiendo una regla no escrita que consiste en incluir en esta parte del documento un punto petitorio mediante el cual se solicite que el texto completo de la iniciativa que se presenta se publique en la gaceta parlamentaria.

La única disposición actualmente vigente que existe en la normativa para presentar las leyes, se encuentra en el artículo 87 del Reglamento que impone la obligación a toda comisión dictaminadora de elaborar y presentar su dictamen organizado sobre dos campos de información:

a) La que corresponde a una parte general expositiva de las razones que lo fundan, y
b) Concluir con proposiciones redactadas en forma de artículos cuyos textos sean claros y sencillos a fin de que las proposiciones que encierran puedan sujetarse a discusión por parte del pleno de la asamblea y, por consecuencia, ser discutidas y aprobadas con debido conocimiento y voluntad de los legisladores integrantes de la misma.

El abordar la organización de los textos normativos supone el diseño de un plan y agrupamiento temático que facilitará establecer un orden eficaz y una función de razonable armonía y coherencia entre los supuestos que desarrolla el conjunto articulado.

Svetaz siguiendo la teoría de Kelsen,[79] en principio propone para la ley un interesante criterio para clasificar[80] y considerar el orden del articulado, bajo este esquema estructural:

a) Disposiciones preliminares referidas a los ámbitos de validez y aplicación de las normas:

- El material, que refiere lo que puede ser hecho por los destinatarios de la orden jurídica;
- Personal, que lo forman los sujetos a quienes se dirige la norma;
- El territorial, que implica un lugar geopolíticamente determinado y,
- El temporal que supedita la vigencia de la norma a un periodo determinado;

Luego siguen:

b) definiciones;
c) disposiciones generales y especiales;
d) disposiciones orgánicas;
e) disposiciones procedimentales;
f) disposiciones que establecen sanciones
g) disposiciones suplementarias que pueden ser aquellas que modifican o derogan;
h) disposiciones transitorias;

[79] Citado por García Maynez, Eduardo, *Introducción a la Lógica Jurídica*. Editorial Colofón. México, 1987, 1ra. edición, páginas 30-33.
[80] *La Estructura del Texto Normativo, en el colectivo sobre Técnica Legislativa*. Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, Argentina, 1ra. edición, página 35.

i) artículos de forma;

j) y, por último los anexos que deben acompañar la ley, cuando así lo requiera.

En relación a lo antes expuesto, existe un tema de suma importancia en la técnica legislativa actual representado por el capítulo de definiciones mediante el cual se acostumbra establecer dentro de la ley, los límites conceptuales de los contenidos normativos y fijar algunos términos de aplicación u operación de las conexiones normativas.

Así, el manejo e introducción de la definición legal conduce a la significación jurídica del objeto, entendiendo por ésta lo que el sujeto facultado puede hacer u omitir en virtud del mandamiento normativo. También se puede incorporar una definición para establecer una simple equivalencia de términos, tal como hoy se utiliza en algunas leyes bajo la fórmula de: *para los efectos de esta ley por X y Z se entiende*. Esta determinación del legislador obedece a la tendencia de normalizar los términos que emplea el derecho interno y, a su vez, facilitar su homologación con el derecho internacional.

También la definición puede establecer una relación de las características del objeto que lo haga inconfundible con otros, p.e. el tipo penal que en su definición incluye la integración del concepto estructural del objeto-tipo.

Si por necesidades de estructura de la ley fuera indispensable incluir alguna definición, existen algunas recomendaciones para formularlas.[81]

a) Debe ser proporcionada. Ni demasiado amplia ni demasiado estrecha.

[81] Cfr. ROJAS TAPIA, ANTONIO, *Manual de Redacción Lógica*. Textos Universitarios. Ediciones Quinto Sol, México, 1988, 1ra edición, página 15.

b) Debe ser precisa, suficiente, clara y sencilla. Sin ambigüedad, que no permita una interpretación menor, mayor o diferente de la que requiere;
c) El concepto definido debe quedar excluido de la definición y no debe ser asociado a derivados o sinónimos;
d) Debe plantearse siempre con carácter afirmativo; y,
e) Debe contener una clara referencia a la extensión del concepto que delimita, la forma en que la partes se relacionan y un mismo fundamento o razón del concepto definido. En resumen: debe enunciar el género próximo y la diferencia específica.

Por lo que respecta al ámbito de validez, la definición puede ser normativa, que es aquella producida por los órganos creadores del derecho. También existen las definiciones de carácter teórico, que son construidas por quienes se dedican a la exploración de la teoría del derecho, pero estas últimas se expresan por medio de enunciados, tales como *la conducta jurídicamente permitida o prohibida* y sólo sirven de manera restringida para el análisis de los juicios jurídicos.

La inclusión de una definición constituye un reto para el legislador especialmente si no tiene el cuidado de formular un análisis dual:

a) Semántico y
b) Lógico, para conseguir la coherencia del concepto dentro del sistema normativo.

Pero tal práctica, puede inducir a errores tales que produzcan consecuencias de inseguridad e incertidumbre.

Ejemplos:

a) Definiciones demasiado amplias que resultan mayores que el concepto definido. Una de ellas, que además incluye el concepto por definir dentro

de la propia definición, se encuentra en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Artículo 2o. *Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:*

I. Terrorismo, previsto en el artículo 139, párrafo primero; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis; y el previsto en el artículo 424 bis, todos del Código Penal Federal".

Siguen las fracciones II, III, IV, y V bajo la misma estructura de referir delitos incluidos en los artículos de otras leyes.

b) Definiciones demasiado estrechas que resultan mas reducidas que el propio concepto que se trata de definir. Ejemplo de lo anterior se encuentra en la Ley de Concursos Mercantiles:

Artículo 9o. *Será declarado en concurso mercantil, el Comerciante que incumpla generalizadamente en el pago de sus obligaciones.*

Tuvo necesidad el legislador de ampliar la definición del concepto *incumpla generalizadamente en el pago de sus obligaciones* en los artículos 10 y 11 y dedica el artículo 14 para explicar en qué consiste *la declaración de concurso mercantil.*

c) Definición con la cual se explica el concepto mediante otro y segundo se pretende aclarar mediante el primero, de tal suerte que en un círculo

vicioso ambos quedan sin una explicación. Tal es el caso de lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para definir la conducta de tales servidores.

Artículo 6o. *Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales "o" de su buen despacho.*

Artículo 7o. *Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales "y" de su buen despacho*:

I. El ataque a las instituciones democráticas (ambiguo)
II. El ataque a la forma de gobierno republicano representativo federal (¿no es esta forma de gobierno una institución democrática?)
III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por legislación penal.

d) Definición tautológica que incluye derivados o sinónimos del concepto a definir y, por lo mismo no logra su propósito. En el Reglamento de la Ley de Pesca se encuentra la siguiente:

Artículo 39. *Pesca comercial es la que se realiza con el propósito de obtener beneficios económicos.*

e) Cuando la definición en lugar de ser descriptiva y tener rigor lógico jurídico se convierte en indirecta o subjetiva, se califica de tautológica. En la

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2o., fracción V se encuentra esta:

Autoridad: persona que dispone de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho;

f) Una definición de carácter negativo lo contiene el Reglamento de la abrogada Ley Forestal en su artículo 133 cuando refiere a la suspensión de la ejecución de una resolución impugnada:

Artículo 133. *La ejecución de la resolución impugnada se podrá suspender cuando se cumplan los siguientes requisitos*:

No se trate de infracciones reincidentes.

Los conceptos también pueden ser sujetos a división para caracterizarlos de manera jurídica con lo cual se obtiene una normalización de su contenido dentro del cuerpo de la ley. La utilidad práctica de este procedimiento es que facilita la representación y oficio que las palabras e ideas deben desempeñar dentro de los párrafos subordinados, los cuales deben ser derivados del principal e incluidos en las fracciones, incisos o sub incisos con los que se divida convencionalmente el texto. En su composición se debe atender un orden lógico de los tres elementos esenciales: sujeto, verbo y complemento directo. No se debe confundir el concepto jurídico no es la palabra que lo refiere.

Para una conveniente redacción de los textos subordinados, en particular cuando contienen el desarrollo o la extensión derivativa del concepto que informa la propuesta normativa principal, se han elaborado algunas sencillas y prácticas recomendaciones que ayudan en esta elaboración.

Destacan entre ellas:

a) que cada elemento que componga el concepto sea tratado como unidad independiente pero subordinada;

b) que se funde en la proposición original de manera proporcionada, es decir, que no exceda los límites de lo propuesto ni restrinja derechos que pudiera derivar del mismo, cumpliendo la función de que la especie queda incluida en el género;
c) que lo que se trate en una fracción debe quedar excluida de la siguiente para evitar oposición entre una y otra;
d) la secuencia que deben llevar los textos debe ser integral y su desarrollo progresivo, de tal manera que todos los supuestos secundarios que deriven del principal, como unidades secundarias complementen el todo genérico en forma armónica;
e) cada texto de cada fracción debe desarrollar con suficiencia el supuesto relativo, limitándose a lo indispensable. No debe ser excesiva, para evitar que la hipótesis secundaria absorba al concepto principal.

Para proyectar la ley, nuestra práctica de técnica legislativa recomienda emplear criterios basados en la eficiencia de su aplicación que pueden proyectarse como ejercicio presente de realización futura. De allí que al organizar su estructura se tenga certeza de que los textos de los artículos encierren, en unidad temática singular, los supuestos que ordenan o describen, empleando para ello lenguaje claro, sin ambigüedad ni oscuridad. Que cada párrafo que compone al artículo se encuentre organizado y puesto en el orden que dicta la lógica de su estructura y la sistemática de la ley, considerando que es la unidad básica de la construcción jurídica y que se integra, convencionalmente, con ciertas partes o divisiones que incluyen las denominadas: base, apartado, fracción, inciso, sub inciso, párrafo y frase o período normativo.

Más adelante se verá con detalle la forma y alcance de las divisiones de la estructura del articulado.

Noción de estructura

Según el Diccionario[82] por el vocablo estructura debe comprenderse, en el sentido lógico, el croquis o el plano de una relación entre las partes; o cuando una parte es análoga a la otra; también se entiende como la distribución y el orden que siguen las partes respecto de un todo.

Desde el campo de la técnica normativa, la estructura de una ley refiere la organización de su contenido, la integración armoniosa de sus partes, la precisión de los objetivos, la definición de los valores que se tutelan y regulan en el ordenamiento, la finalidad que debe alcanzarse y el lenguaje unitario y coherente con el cual debe escribirse.

Desde una perspectiva general, la estructura de la ley debe identificarse como una unidad normativa que se inserta y ensambla de manera apropiada, pertinente, con la proporción adecuada y en concordancia con los principios que informan el orden jurídico que la caracteriza. De manera particular, la estructura se compone por una serie de planos o espacios conceptuales que ordenados en una secuencia progresiva van incorporando cada uno, con propia denominación y con cierto grado de contenidos normativos los distintos niveles de agrupamiento conceptual o instrumental.

Utilidad del diseño de la estructura de un texto legislativo

Resulta de gran utilidad construir un esquema general de organización de la ley. Con él prácticamente se debe repre-

[82] NICOLA ABBAGNANO, *Diccionario de Filosofía*. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, 1ra. reimpresión.

sentar la estructura total de su ordenación temática, aislada de su contenido conceptual, lo que permitirá tener una referencia directa, simplificada, del conjunto normativo dividido en niveles de agrupamiento, clasificación y denominación.

La estructura establece el armazón sobre el cual se construye la secuencia de temas y se ordena su grado de importancia. La revisión de la estructura, diseñada como un esquema constructivo permite, en una aproximación preliminar, la rápida comprensión de la idea global de la ley y del orden de su texto legislativo. Además, facilita la lectura de sus planos organizacionales permitiendo el análisis jurídico para acceder a sus contenidos normativos y ubicar la gradación de sus disposiciones.

Ihering[83] plantea la existencia de una técnica jurídica que tiene dos funciones básicas:

a) la simplificación cuantitativa que ordena realizar la labor creativa de la ley utilizando el menor número de elementos posibles en sus normas;
b) la simplificación cualitativa que estructura la unidad y ensambla, dentro del sistema, los materiales reunidos ordenándolos en lo interno y en lo sistemático.

La simplificación cuantitativa se inicia con el análisis de la materia que regulará la ley para identificar los datos y elementos simples que combinados o modificados se encuentran en las normas jurídicas.

En este proceso de análisis se separa cada parte del todo; se revisa la estructura de cada unidad y la función conceptual que cumple cada una; se estudia su comportamiento

[83] *Espíritu del Derecho Romano.*

aislado y su incidencia en el conjunto al cual pertenece para eliminar inconsecuencias, relaciones impropias, empleando simultáneamente la abstracción y la especificación.

El análisis propuesto por Ihering, en la fase de simplificación cuantitativa permite obtener varios beneficios para crear el esquema estructural de la ley, destacando entre otros:

1) La identificación de:

   a) nociones abstractas y principios generales que se deben combinar con todos los demás elementos que integran los supuestos de las normas, tales como error, nulidad, vicios, etc.,
   b) nociones concretas y principios específicos que toman forma concreta independiente, sin la cooperación de otras nociones (compraventa, matrimonio).

2) La concentración lógica como procedimiento para sintetizar y unir, una vez encontrados los tipos de nociones, para derivar otros principios lógicos y expresarlos de nueva forma jurídica.

Además, al crear un esquema y estudiar la sinergia que produce la relación de sus elementos, permite obtener otros beneficios tales como:

- Proceder a la ordenación en conjuntos definidos por la materia de los datos obtenidos, compilando y clasificando los materiales jurídicos para facilitar su estudio, integración y exposición;
- Adicionalmente permite determinar la terminología jurídica que razonablemente debe emplearse para describir la materia;
- Permitiendo establecer la exigencia de emplear con habilidad y eficacia los datos relevantes obtenidos dentro del proceso de diseño y construcción de las normas jurídicas que se proponen en la iniciativa.

Por último la simplificación cualitativa, por su parte permite ejecutar dos actividades esenciales:

1) Propiciar la interpretación de los juristas para explicar la materia del derecho, aclarar sus contenidos normativos o técnicos, derivar sus consecuencias, eliminar la oscuridad o imprecisión de su texto, presentar solución a las contradicciones sistematizando la materia con criterio ordenador y plantear nuevas alternativas innovadoras en el campo del derecho.
2) De la misma deriva la construcción jurídica que tiene como origen la investigación de toda estructura normativa, es estudio de las propiedades y relaciones producidas por y entre cuerpos jurídicos como se afirmó anteriormente. En este orden de ideas, la creación de una estructura simple, permite canalizar los resultados de la investigación hacia las definiciones legales, dar consistencia al discurso jurídico eliminando las contradicciones, y, por último coadyuva a crear y emplear un lenguaje jurídico propio y apropiado para redactar sus contenidos normativos.

De manera pragmática, Svetaz[84] señala que la elaboración de una estructura es *un ejercicio de diseño que simplifica la tarea de preparar el primer borrador de un proyecto, ya que facilita la organización de su texto; que resulta útil para la revisión última del proyecto; que el diseño de la estructura asiste al redactor legislativo en dos etapas diferentes de la elaboración de un proyecto.*

En una primera etapa ayuda a preparar el borrador inicial del proyecto, en el que se habrán de volcar los conocimientos adquiridos como resultado de la investigación de los antecedentes sobre el tema, el análisis de oportunidad, la factibilidad de implementación de las medidas y la legisprudencia de las Cámaras.

[84] *En Técnica Legislativa*, colectivo con otros autores, Rubinzal-Culzoni Editores. Buenos Aires. 1998, 1ra. edición, páginas 11 y 12.

En la etapa final de elaboración del proyecto facilita la revisión de su contenido y la verificación de su integridad, de la irreductibilidad de sus normas, la coherencia de sus disposiciones y de su correspondencia con todo el ordenamiento jurídico.

Por último, dice: *De esta forma, el análisis final de la estructura, aislada del texto del proyecto, permite detectar a través de la lectura de las denominaciones de los distintos niveles de agrupamiento y de los epígrafes de los artículos, contradicciones, omisiones y repeticiones de normas*.

En relación con la construcción de un esquema preliminar de la ley, Martino[85] expone que en caso de que la disposición normativa constituya una regulación orgánica de una materia determinada, es recomendable que el orden de los enunciados a lo largo del texto observe la siguiente secuencia:

a) Parte introductoria, conteniendo las "disposiciones generales", como por ejemplo:

- Objeto y finalidad de la disposición normativa y principios generales (evitando, por otra parte, meras declaraciones de intenciones);
- Ámbito de aplicación (sujetos destinatarios de las disposiciones normativas, materias disciplinadas, límites eventuales de eficacia de las normas, etc);
- Definiciones.

b) Parte principal, contiene las disposiciones sustanciales que especifican las posiciones jurídicas (como las competencias, los poderes, los derechos, etcétera) y las reglas de conductas (como obligaciones, prohibicio-

[85] *Manual de Técnica Legislativa para el Digesto Argentino*. Versión digital, Primera parte. 2002.

nes, permisos, etcétera). La parte principal contiene también las reglas procesales relativas a la materia regulada, las sanciones eventuales y las reparaciones que deben contener una referencia inequívoca a las correspondientes disposiciones sustanciales salvo el caso en que se refieran al texto completo.

c) Parte final, conteniendo las disposiciones financieras, finales y transitorias, por ejemplo:

- Disposiciones relativas a la puesta en ejecución del texto;
- Límites eventuales a la eficacia de las normas;
- Disposiciones de coordinación que modifican literalmente textos previgentes con el objeto de coordinar las nuevas disposiciones con aquellas vigentes;
- Disposiciones abrogatorias o derogatorias (remueven del ordenamiento textos normativos por sus partes concernientes a la materia organizada por las nuevas disposiciones o incompatibles con estas);
- Disposiciones transitorias (organizan la transición del régimen previgente al nuevo);
- Disposiciones sobre la entrada en vigor del texto y sobre el plazo (o vencimiento) de la eficacia de cada una de las disposiciones; las fechas deben fijarse con exactitud y de manera que puedan ser conocidas por la generalidad de los habitantes.

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 éstos.

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 funcio-

nal. 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 una 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; *ir llenandolo* 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 la 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 y numeran de la siguiente manera:

a) *Libro.* El vocablo libro, proviene del latín *liber*, *librum* que significa conjunto de hojas de papel vitela, pergamino, etc., que impresas o manuscritas

son cosidas o encuadernadas para formar un volumen; también se considera como la parte o división de una obra científica o literaria y en el campo del derecho de los códigos o leyes, cuando éstas son de gran extensión. Es un concepto muy antiguo en el mundo de la compilación del derecho. En el origen fueron las tablillas de arcilla cocida sobre las cuales los caldeos escribían con punzones el texto de las leyes e inscripciones. Luego la tablas que contenían el decálogo que fue grabado en piedra y conocido como el Libro de la Ley. Estos remotos registros de la existencia de normas obligatorias constituyen el deseo de los pueblos por preservar, bajo fórmulas solemnes, la vigencia de un imperativo superior al hombre.[86]

Bajo esta idea, aquellas normas se consideraron inspiradas y dictadas por los dioses quedaron escritas en los Libros Sagrados. *Para los babilonios, el dios solar Shamash es el inspirador del Código de Hammurabi (monarca que vivió hacia 1728-1686 a.C.) cuyo texto se divide en Libros. Entre los cretenses se aseguraba que Minos recibió las Leyes de Zeus; las que, según la tradición, Licurgo dispuso en libros que los espartanos llamaban las Leyes de Apolo. Por su parte, según la leyenda romana Numa Pompilio (715-672 A.C.) habría recibido en el Bosque de Aricia, en la región del Lacio, la inspiración de la Ninfa Egeria*[87] para dictar los libros que contenían la legislación romana.

b) *Título*. Los títulos de igual manera; sirven para identificar y dividir las partes principales y generales de la ley en razón de la materia que regulan. Se escriben con la palabra título, con mayúsculas, seguido del ordinal que le corresponda e inmediatamente con la denominación concreta de la materia.

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.

[86] VILLORO TORANZO, MIGUEL. *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1982, 5ta. edición, página 17.

[87] VILLORO TORANZO, MIGUEL. *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1982, 5ta. edición, página 17.

La ordenación de los temas fundamentales, se expresa en el nombre que se da 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 de comprobación hipotética del funcionamiento de las nuevas normas y de su utilidad social, induce y facilita el análisis sistemático del comportamiento final del producto legislativo.

Para resumir, se deja consignada la definición que De Pina incluye en su Diccionario de Derecho:[88] *Parte o sector de un Código o cuerpo de leyes.*

c) *Capítulo*. Los capítulos se escriben con letras mayúsculas, números romanos y seguidos de la denominación del texto legal que exponen, mismo que se escribe con la inicial mayúscula y las demás palabras con minúscula.

Según la Enciclopedia el capítulo es la división que se hace en los libros o en otros escritos para el mejor orden y más fácil inteligencia de la materia.[89]

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

[88] Opus Cit., Editorial Porrúa, México, 1984, página 463.
[89] *Enciclopedia Jurídica Omeba.* Driskill, S.A., Buenos Aires, 1979, tomo II, página 672.

incluye la ley. Pero tal calificación depende de la jerarquía o complejidad de la propia ley, pues mientras en una forma como subdivisión de los títulos, en otras como parte principal o 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 esto llega a suceder, la preceptiva recomienda estructurarlo como título y capitular su contenido.

En la historia del Derecho, la división en capítulos, capitular como en esa época se le denominó, se consideró como 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),[90] expresa, que el verbo capitular, concediéndole el sentido de objetivación jurídica, es *una ordenación jurídica integrada simultáneamente*.

En la elaboración del esquema formal de la ley, es conveniente construir los capítulos dentro de los títulos, porque de esta forma se otorga solidez a todo el andamiaje del proyecto y sobre todo, congruencia a la disposición de los preceptos y a la organización de las materias varias que regulará la ley por iniciar.

d) *Sección*. Las secciones son subconjuntos que dividen el texto de los capítulos y que se identifican, en primer lugar, con número ordinal en femenino escrito con letras mayúsculas seguido del nombre de la materia que la sección regula (vg. Capítulo IV. De los créditos. Sección Primera. De la apertura de crédito);[91]

[90] *Enciclopedia Omeba*, tomo II, Cita en página 672.
[91] Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

La sección es, pues, una división técnica de disposición usual dentro de las leyes mexicanas, aunque la regla general simplifica que los capítulos sólo se dividan en artículos.

Seccionar es partir, dividir una parte de la unidad; en este caso la resultante se llamará capítulo. Formar secciones significa que la materia es prolija y que requiere divisiones en su ordenamiento pero no resulta suficiente para rebasar el contenido capitular. Se podría decir que la sección establece límites para tratar la materia o el objeto del conjunto normativo dentro del todo que comprende el capítulo. Que ese conjunto básico capitular, no se desintegra con la introducción de una o varias secciones, antes, le da unidad, coherencia y articulación unitaria.

Como ejemplo se puede referir la organización del Capítulo Segundo del Título Tercero constitucional, denominado *Del Poder Legislativo* que 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 organizar un capítulo de una ley cualquiera se debe partir de la integración conceptual, orgánica y procedimental de aquellos que regulan las secciones. Por último, el legislador constitucional, pudo no dividir el capítulo referido, pero en este supuesto la unidad de división siguiente hubieran sido artículos. Si las materias se hubieran expuesto sin clasificación previa, sin concederles identificación temática ni agrupamiento ni conjunto, entonces el texto normativo hubiera sido desordenado, asistemático y confuso.

e) *Artículo*. Los artículos se individualizan escribiendo la palabra completa *artículo*, con letra mayúscula cardinal y las restantes en ordinales, y numerados con número arábigo progresivo, que se cierra con un punto. La redacción del artículo debe ser lo más breve posible.

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 por lo cual es recomendable no insertar en un mismo artículo los enunciados que no tengan implicación o relación directa entre sí.

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, es decir concatenados y ensamblados. Los artículos cumplen precisamente la misión de dividir en piezas, y a propio tiempo, de articular los cuerpos o conjuntos normativos, logrando que tengan una estructura internamente organizada, a fin de integrar el todo como una unidad armónica y enlazada entre sus partes.[92]

Puede comprenderse el 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)*.[93]

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 similar, no obedecen a 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.

Otras más, como sucede con los artículos de orden constitucional que su texto, no obstante que limita un concepto o materia al permitir la incorpo-

[92] *Técnica Legislativa*, Citada, páginas 44 y 45.

[93] CAMPOSECO, MIGUEL ÁNGEL, *Manual de Temas Legislativos*, México, 1984, 1ra. edición del autor, página 38.

ración 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:

- por lo complejo de la materia y
- por la necesidad de presentar organizados y agrupados los asuntos que son afines, es decir, para mantener un criterio funcional de clasificación metodológica.

A su vez, para lograr una presentación organizada, los artículos pueden ser divididos, bajo este esquema funcional:

f) *Tabla*. Que no es una división estándar o normalizada que se aplique al texto legislativo y que, en algunas ocasiones se incorpora dentro de un artículo o al final de la ley y que contiene una serie de datos técnicos, enumeraciones, sinopsis y similares, aplicables a partir del supuesto general que contempla el artículo; para su presentación se puede utilizar un tipo de cuadro estadístico o de representación numérica que permite interaccionar las variables encerradas o el cruce de los datos, valores, factores o porcentajes relacionados en columnas de formato vertical u horizontal.[94] Cuando va al final de la ley su denominación se encabeza con la palabra anexo y debajo de ella la relación que informa su contenido.

g) *Relación o lista*. Que es una forma de presentación del texto del artículo poco empleada, pero cuya utilidad permite identificar y precisar un número limitado de casos o supuestos de realización.[95] En ocasiones forman parte, junto con alguna tabla de los anexos que integran la ley.

[94] Artículo 514 de la Ley Federal el Trabajo que contiene 3 tablas, marcadas con lo números romanos I, II y III.

[95] Artículo 514 de la Ley Federal del Trabajo, que contiene 409 tipos de enfermedad profesional.

h) *Base*.[96] Que es una forma de agrupamiento conceptual que sirve para dividir el planteamiento general del artículo en dos o más partes esenciales que separan conceptualmente la ordenación de materias similares y porque así lo demanda la complejidad de los supuestos que regula, y que se identifica con las palabras *Base Primera*, *Base Segunda* y así sucesivamente.

i) *Apartado*. Que es aquella parte que introduce bifurcación para tratar diferentes conjuntos o establecer una modificación al texto principal consistente en dividirlo en una o más fracciones o incisos que se identifican simplemente con letras mayúsculas o números arábigos,[97] y que terminan con un punto y seguido.

   Así, el tema principal del artículo, siguiendo el principio de las separaciones conceptuales de su texto, se puede dividir en apartados; 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 y el 13 de la Ley General de Salud.

j) *Párrafo*. 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 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.

   Es común que el párrafo que antecede a un fraccionamiento, contenga una regla general o específica. En consecuencia, que cada fracción en que se divida el texto subsecuente, explique o determine, el sujeto, objeto, derecho, supuesto, atribución, requisito, autoridad o procedimiento que se comprenden o producen en su contexto de aplicación o vigencia.

[96] Vg. El artículo 122 de la Constitución que incluye cinco bases.
[97] Ver Artículo 123 que incluye dos apartados: A y B, sin identificarlos nominalmente.

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 lo inicia y el punto y aparte que lo finaliza.

k) *Fracción*. Específicamente puede ser considerada como una división típica que se utiliza para exponer de forma concisa y clara la serie de enunciados normativos que se desarrollan de manera específica y que derivan del supuesto descriptivo o prescriptivo general que plantea el encabezado del artículo y que normalmente se identifican con números romanos escritos en mayúsculas, en progresión sucesiva y cerrados por un punto, con lo cual se establece su finitud.

   Así, las fracciones al formar parte de un todo cierto y determinado en su extensión y contenido que se llama artículo, devienen resultante de una división conceptual o convencional de uno o varios párrafos del artículo. Cada parte, pues, que ahora denominamos *fracción*, resulta necesaria para articular hipótesis o supuestos particulares que armonizan las ideas y conceptos jurídicos que enuncia el supuesto general del artículo. Cada fracción constituye, por lo general, parte de un supuesto normativo o diversos supuestos de una regla que completan el encabezamiento del artículo.[98] Este principio otorga validez a 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.

l) *Inciso*. Que es una división interna de la fracción y sirve para establecer varias categorías de los supuestos normativos y los cuales se identifican con una letra del alfabeto actual, escrita con minúscula y encerrada por

[98] *Técnica Legislativa*, Cit., página 47.

el lado derecho con un medio paréntesis y cuyo texto concluye con un punto y coma, para dar continuidad al siguiente supuesto.

De esta forma los incisos se ordenan bajo un sistema de números arábigos o letras minúsculas del alfabeto, en sentido progresivo y se cierran con medios paréntesis o un punto y coma. Dicha nomenclatura se pone al inicio del texto, el cual finaliza generalmente, con un punto y coma, para el efecto de su continuidad.

Cuando se explicó la estructura piramidal de la construcción de una ley, se partió de la idea de que la unidad mínima normativa divisible es el párrafo. Muchas veces puede consistir en una sola frase o en un cuerpo normativo coherente y consistente que ya no admite segregación divisoria. El inciso es la célula primaria o el principio que inicia y condensa la cadena constructiva. El inciso termina con el punto y aparte.

Sirve de amalgama para los artículos que eslabona desde el cimiento hasta los transitorios. Cada párrafo encierra la norma mínima en la que puede dividirse el precepto, a la vez que constituye el elemento comprensivo del principio. De allí que cada inciso puede subdividirse en periodos sin tener que recurrir al punto y aparte, en cuyo caso ramifica su tronco común. En tal caso los incisos deben ser identificados con números progresivos ordinales hasta el noveno y en caso de exceder este límite, deberán identificarse mediante cardinales a partir del décimo y escritos con cifras arábigas.

Cuando producto de una adición al texto de la ley vigente, se inserte un nuevo inciso, es recomendable que al número principal que lo identifica se le agregue el adverbio bis, ter, quater, etcétera, seguidos de un punto. En ocasiones cuando se adiciona un texto vigente con nuevos dispositivos se pueden considerar como fracciones o si no es posible como artículos que siguen el desarrollo temático similar y por ello se acostumbra identificarlos con el mismo número del artículo principal al cual se insertan y agregarles la palabra *bis* y seguido un número arábigo progresivo (Vg. Artículo 51, Artículo 51 bis, Artículo 51 bis 1, Artículo 51 bis 2, etcétera).[99]

[99] Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

También son ejemplo de esta forma de organizar el texto legal, la estructura actual de los artículos 123 de la Constitución, y 13 de la Ley General de Salud.

En resumen: el inciso comprende la división última de la estructura del texto legal. Encierra en el desglose, la norma mínima posible. Se organiza en secuencia ordenada y relacionada con el encabezado de la fracción. Tiene que referirse a ella, pues no es comprensible el mandato que desdobla el inciso que se convierte en el punto de mayor precisión y profundidad del supuesto; en suma, esta división básica o elemental de ley es el precepto mínimo, concreto y sintético.

m) *Subinciso*. Que es una división interna de los incisos y que obedece a la exposición detallada de las categorías que encierra y se identifica. Usualmente se emplea en 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, que se identifican de diversa manera: 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 orden jurídico positivo vigente. No obstante, este tipo de subdivisión sirve para exponer y aclarar la serie de enunciados que contenga un periodo ya sea que se coordinen entre sí de manera sintáctica o bien que obedezcan a una enumeración de supuestos en este caso la división interna que se produzca dentro de un inciso puede estar identificada con una letra seguida por el signo derecho de un paréntesis; y de continuar la sucesión divisoria, entonces se aconseja que las letras, siempre escritas en minúscula, se acompañen del número ordinal arábigo progresivo y luego quedar cerradas por el medio paréntesis (a), a.1), a.2)…in fine).

Claro es que, quien organice un texto puede, incluso, plantear diferentes clasificaciones estructurales de las que aquí sostenemos. Puede usar otros sistemas ordenadores. El derecho no sufrirá variación a su contenido, si acaso, su presentación falta de prelación, orden, estructura o sistema. Lo aconsejable es seguir empleando la preceptiva que han ordenado nuestras instituciones jurídicas, deseando que se perfeccionen.

En ocasiones, la relación de los subincisos se identifica repitiendo la *i* (*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.

n) *Frase*. Por último, atendiendo a la estructura objetiva de la frase, es decir, a los elementos de construcción que la integran, se dan solamente tres categorías elocutivas: la frase simple con valor independiente que por norma consta de sujeto y predicado; el periodo que es un círculo o conjunto de frases simples separables, unidas con vínculo meramente intelectual, con enlace de partículas o con nexo incidental de relativo; y, por último, la cláusula o periodo que combina varias frases simples de sentido indeterminado con otra principal de valor independiente, para cerrar o determinar más su significado y puede tener funciones causales, copulativas, disyuntivas o distributivas.[100]

o) *Puntos*. Que se numeran con número arábigo progresivo acompañado del sufijo que indica al número ordinal (*uno arábigo o 1ro. 2do., 3ro, etcétera*) este tipo de clasificación o agrupamiento muchas veces se usa dentro del párrafo de un artículo de una ley constitucional o, como ya se señaló en el caso de la Ley Federal del Trabajo.

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

[100] Cfr. MARTÍN, ALONSO, *Ciencia del Lenguaje y Arte del Estilo,* Editorial Aguilar, Madrid, España, 1966, 7a edición, páginas 95-101.

general del cuerpo normativo, se establezca un casillero o *armazón* dentro del cual se van a ir metiendo los conceptos o las ideas o hipótesis que se manejen 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 o adición o derogación de un artículo o varios 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 existe la clase 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 y que se numera con un artículo *único*.

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 165 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 rescribirlo porque no se haya ajustado a este criterio.

¿Cómo debería ser la ley? se pregunta San Isidoro de Sevilla[101], 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 necesarios, 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 y aplicar el redactor de la norma jurídica. Arte y técnica el derecho están imbricados en la construcción de 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.

En resumen: 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;

[101] AQUILES ISMAEL, S.I., *San Isidoro de Sevilla, Biografía, escritos, doctrina*, Colección Austral, Espasa Calpe, S.A., No. 527, Madrid, 1545, página 127.

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.

La indicación del lugar, fecha y firma (s)

Este último requisito de forma sirve para identificar el domicilio oficial o lugar en el cual ha sido datada la iniciativa.

El lugar

En términos generales, el domicilio oficial es el que legalmente tiene declarado o se le reconoce al órgano que promueve en los casos del Poder Ejecutivo federal (Palacio Nacional) o el de la Legislatura del estado (la sede del Congreso o Legislatura); cuando son diputados o senadores al Congreso de la Unión, quienes promueven y forman la iniciativa, la referencia domiciliar es el Palacio Legislativo de San Lázaro o el de la Cámara de Senadores en la calle de Xicoténcatl.

La fecha

También tiene importancia porque refiere y permite identificar el tiempo en que la iniciativa fue suscrita y para correlacionar la fecha en que se presenta ya que, de una u otra forma, las propuestas contenidas en las iniciativas pueden sufrir variaciones o mutaciones dependiendo de cómo actúen los

factores reales de poder en la opinión pública o la oportunidad de su presentación formal de acuerdo al calendario o agenda legislativa correspondiente.

La firma

Como ya se explicó, el nombre de una persona o ente público, identifica al autor de la iniciativa y el cargo con el cual la promueve. La firma, por su parte, sirve para garantizar la autenticidad o responder legalmente del contenido de un documento. Se estampa manuscrita, con tinta indeleble y por propia mano, expresando el nombre y apellidos completos o el título de la persona y al cual se puede o no agregar la rúbrica, que es el elemento que distingue y hace infalsificable la firma, porque está constituida por un conjunto o serie de rasgos o dibujos ideados por el autor y que usualmente acompañan su firma.

Tipología de algunas normas

Dentro de la estructura de la ley, como ya se afirmó anteriormente existe un conjunto de divisiones convencionales con las cuales se organiza su texto y, además un subconjunto normativo en el cual puede distinguirse la existencia de disposiciones preceptivas o declarativas que tienen diversa naturaleza y distintos efectos jurídicos.

En efecto, dentro del esquema general de la ley, el promotor de una iniciativa debe prever que es común proyectar seis subconjuntos que contienen los siguientes tipos de normas:

a) Las disposiciones preliminares que generalmente refieren:

- El ámbito de vigencia material de la ley (que generalmente atiende a la denominación del ordenamiento, vg., Código Civil, Penal, de Procedimientos, etcétera);
- Las definiciones necesarias en la ley;
- los dispositivos que expliquen los fines y objetivos que se persiguen en el ordenamiento o del sentido que debe aplicarse a los vocablos o expresiones utilizadas.

b) Las disposiciones generales que incluyen todas aquellas normas que por su grado de importancia y extensión deben anteceder a todas otras aquellas que se incluyen en el título de las disposiciones especiales.
c) Las disposiciones especiales que son aquel conjunto de preceptos que tienen como propósito específico particularizar, detallar y desarrollar con la amplitud que sea necesaria, cada una de las disposiciones generales.
d) Las disposiciones llamadas orgánicas o procedimentales que son todas aquellas normas que refieren la existencia de órganos competentes, fijan los procedimientos que se deben cumplimentar y los derechos y obligaciones que asisten a los particulares en esta instancia, así como las facultades de la autoridad normativa encargada de dictar las resoluciones correspondientes.
e) Los dispositivos de sanción que son aquellos artículos en los cuales establecen las penas para el caso de la infracción, incumplimiento o violación de los supuestos que otorgan facultades o potestades, así como de los derechos derivados de las normas contenidas en el propio ordenamiento o en relación a las conductas u omisiones que representen agravios o perjuicios para los terceros.
f) Las disposiciones complementarias o finales que también se conocen como transitorias en la cual se establece el régimen obligatorio para la vigencia jurídica de la norma, su aplicación, las abrogaciones, modificaciones o derogaciones, totales o parciales, y, en general, todo el instrumental de técnica constitucional que se requiere para organizar su ingreso al sistema de derecho y regular el régimen legal de su aplicación.[102]

[102] CAMPOSECO CADENA, MIGUEL ÁNGEL. *El Dictamen Legislativo*, páginas 133 y 134.

Enseguida se refieren algunas reglas que se pueden emplear para elaborar este tipo de normas.

No obstante que la clasificación apuntada es relativamente fácil de observar, comprender y aplicar, por lo que constituye un ejercicio confiable de una buena técnica legislativa, en ocasiones el legislador ha tomado (y sigue tomando) ciertas decisiones, que no pueden ser considerados errores, al momento de determinar el lugar del texto a donde se tiene que incorporar una norma específica o, incluso, para precisar el efecto declarativo que la misma debe tener.

Así encontramos que el legislador asigna muy diferentes funciones, de acuerdo a las exigencias de la ley por aprobar, a los artículos transitorios que incorpora como parte final. La variedad es sorprendente.

Del estudio de un conjunto de 213 artículos transitorios de 80 distintas leyes en vigor, se desprende que hay confusión respecto de lo que pueden y deben ser las disposiciones finales de las leyes y las propiamente llamadas transitorias que se caracterizan por su naturaleza, funciones de orden jurídico constitutivo, operativo o declarativo las cuales deben realizarse para permitir que puedan cumplir el adecuado ensamble y articulación de las nuevas normas que se ponen en vigor. Incluso existen artículos transitorios únicos que tienen fracciones (trece en el del decreto que modifica la Ley Aduanera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1998).

Como resumen del complejo universo de las disposiciones transitorias dictadas por el legislador, en un determinado periodo y excluyendo los ordenamientos fiscales, se obtienen ejemplos de los contenidos dispares de los artículos transitorios, que normalmente deben cumplir funciones declarativas;

así, de ese conjunto de artículos transitorios estudiado, encontramos los siguientes casos en sus contenidos:

1) Que adicionan textos existentes (35 casos);
2) Que reforman artículos (48);
3) Que derogan expresamente textos identificados (24);
4) Que derogan en forma tácita o genérica (18);
5) Que ordenan la creación de órganos públicos (24);
6) Que establecen condiciones para la aplicación de las nuevas normas (34);
7) Que fijan el inicia de vigencia de forma mediata (26);
8) Que facultan al Ejecutivo para que proceda a su reglamentación (14);
9) Que ordenan a ciertas autoridades la expedición de acuerdos (31);
10) Que facultan la ejecución de diversas acciones (13);
11) Que prorrogan la vigencia de la ley abrogada o derogada (24);
12) Que establecen reglas para la resolución de conflictos existentes (14);
13) Que expresamente autorizan la aplicación de la ley anterior (35);
14) Que reorganizan y adscriben recursos humanos y materiales existentes a otros organismos o dependencias gubernamentales (8);
15) Que facultan el nombramiento de funcionarios (15);
16) Que establecen exigencia de cumplimiento preventivo a la vigencia (5);
17) Que imponen obligaciones preventivas a ciertos destinatarios (63);
18) Que prorrogan la vigencia de actos decretados por la autoridad (15);
19) Que fijan distinto régimen jurídico a ciertos bienes muebles existentes (5);
20) Que establecen el inicio de vigencia de manera inmediata (61), y
21) Que abrogan cuerpos completos de leyes (7).

Anexos

1. Documentos con directrices para elaborar iniciativas. *1.1*) Formato de orientación para la investigación preliminar, *1.2*) Formulario de revisión de aspectos técnico legislativos; *1.3*) Formulario para la revisión técnica de textos normativos; *2*. Bibliografía sobre técnica legislativa; *3*. Bibliografía relacionada con la técnica legislativa; *4*. Direcciones de Internet sugeridas para consulta.

Documentos con directrices para elaborar iniciativas

Formato de orientación para la investigación preliminar

1) Determinar el origen de la iniciativa:

a) ¿Quién ejerce el derecho de iniciar?

Ejecutivo ☐ Diputado ☐ Fracción parlamentaria ☐ JCDPTL ☐
Senador ☐ Fracción parlamentaria ☐ Junta coord… ☐

Legislatura Estatal ☐ Asamblea Legislativa D.F. ☐ Otra vía ☐

b) Comprobar el fundamento constitucional del iniciador

En la Constitución verificar que se invoquen los artículos que facultan a quien inicia:

Artículo 71 ☐ Fracciones: ☐ I. ☐ II. ☐ III. ☐

En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso

Artículo 55 ☐ Fracciones: ☐ I. ☐ II. ☐ III. ☐

2) Análisis del origen real de la iniciativa:

a) ¿Fenómeno natural?

Aislado ☐ Continuo ☐ Intermitente ☐

b) ¿Hecho? ☐ Aislado ☐ Continuo ☐ Intermitente ☐

c) ¿Acto? ☐ Individual ☐ Grupo ☐ Colectivo ☐

d) ¿Usos? ☐ Sociales ☐ Comunes ☐ Institucionales ☐

e) ¿Costumbres? ☐ Social ☐ Región ☐ Institucional ☐

f) ¿Son prácticas? ☐ Social ☐ Legal ☐ Reiterada ☐

g) ¿Actos voluntarios? ☐ Sí ☐ No ☐ Tal vez ☐

h) ¿Actos atípicos? ☐ Sí ☐ No ☐ Se desconoce ☐

i) Naturaleza ☐ Económica ☐ Política ☐ Jurídica ☐

Social ☐ Electoral ☐ Cultural ☐

j) Forma de medirlo

de autoridad ☐ Encuesta ☐ Estadística ☐ Informe ☐

Resolución ☐ Estudios de jueces ☐ Estudios Privados ☐ Públicos ☐

k) ¿Admite solución

Expidiendo una ley? ☐ Sí ☐ No ☐ Tal vez ☐

3) Análisis de sus causas

a) Determine cuales son los factores que crean los problemas

- Respecto de las leyes

No hay ley ☐ Inapropiada ☐ Obsoleta ☐ Inobservable ☐

Ineficaz ☐ Insuficiente ☐ En desuso ☐ Anacrónica ☐

Desconocida ☐ Costumbre contraria ☐

- Respecto de los supuestos normativos

  Rebasados ☐ Insuficientes ☐ No se ☐

  No vigentes ☐ Inapropiados ☐ Producen ☐

- En relación a los sujetos titulares del derecho o la obligación

  Indefinidos ☐ No existen ☐

  Duplicados ☐ Mal definidos ☐

- Tipo de sanciones que imponen:

  Anacrónicas ☐ Insuficientes ☐

  Mínimas ☐ Excesivas ☐ Inaplicables ☐

- En relación a su eficacia

  Insuficiente ☐ Inapropiada ☐ Restringida ☐

  Neutralizada ☐ Controvertida ☐

- Efectos derivados de las decisiones de tribunales

  Inconstitucional ☐ Neutralizada ☐

  Nulificada ☐ Injusta ☐ Inaplicable ☐

- Respecto de las autoridades y la ley

  No la aplican ☐ Desconocen ☐ No interesa ☐

  Se aplica a criterio ☐ Excede su aplicación ☐

- Respecto de los ciudadanos

  Solicitan ley que se derogue ☐ Que los proteja ☐

  Que resuelva el problema ☐ No es problema ☐ De ley ☐

b) Determinar las relaciones causa-efecto

- La conducta de la persona obedece a causas:

  Económica ☐ Política ☐ Jurídica ☐

  Ética ☐ Social ☐ Electoral ☐

  Cultural ☐ Tradición ☐

- Las causas que inciden sobre la conducta ¿qué origen tienen?

  Nacional ☐ Regional ☐ Estatal ☐

  Municipal ☐ Local ☐ Comunitario ☐

  Familiar ☐ Grupal ☐

- ¿Afectan las relaciones de autoridad?

  Nacional ☐ Regional / Estatal ☐ Municipal ☐

- ¿Genera tensiones o conflictos?

Entre autoridades	☐	Entre ciudadanos y autoridades	☐
Entre ciudadanos y grupos	☐	Entre ciudadanos	☐
Entre grupos y ciudadanos	☐	Entre ciudadanos y grupos con instituciones públicas	☐
Ciudadanos y grupos	☐	Entre Ciudadanos y ONGS	☐
Entre ciudadanos, grupos e instituciones públicas	☐	Entre grupos con diferente interés	☐

- ¿Cuál es la apertura de posibilidades?

¿Es posible encontrar solución al problema o sus consecuencias sin expedir ley?

Sí ☐ No ☐ En parte ☐

¿Se requiere una ley o un programa?

Sí ☐ No ☐ En parte ☐

¿Existen otros casos similares?

Sí ☐ No ☐ En parte ☐

¿Cómo se han resuelto?

Con ley ☐ Con programa ☐ Con ambos ☐

- ¿Si no se expide ley, cuáles serían los efectos?

No se producirían ☐ Se aumentarían ☐ Se potenciarían ☐

Se extenderían a otras regiones ☐ Resultarían incontrolables ☐

c) Análisis de objetivos

- Cuantificar en el tiempo el objetivo que se persigue

Menos de tres años ☐ Menos de cinco años ☐ Menos de diez años ☐

- ¿Se pueden medir sus efectos o consecuencias en los diferentes campos?

Político Sí ☐	Económico Sí ☐	Jurídico Sí ☐	Social Sí ☐
No ☐	No ☐	No ☐	No ☐

- ¿Pueden alcanzarse los objetivos de solución al problema por otros medios?

Programas gubernamentales ☐ Programas privados ☐

Programas mixtos ☐ Programas internacionales ☐

Acciones comunitarias ☐ Cooperación entre organizaciones ☐

- ¿Puede quedar incluido en la ley uno o varios objetivos?

  Sí ☐ No puede determinarse ☐

  No ☐ Es posible en forma parcial ☐

- Dirección de la norma

  Orden federal ☐ Orden estatal ☐

  Orden municipal ☐ Orden civil ☐

- Graduación de los objetivos

  Señale tres objetivos en orden de importancia:

  1. _____

  2. _____

  3. _____

- Definir la oportunidad de dictar una medida legal

  Inmediatamente ☐ En seis meses ☐

  En un año ☐ Más de un año ☐

- ¿Cuál debe ser la duración del efecto de la norma?
  - Limitado ¿Porqué? _____
  - Ilimitado ¿Razones?_____

d) Análisis de los instrumentos de actuación (alternativos)

- Medidas administrativo reguladoras

  Sí ☐ No ☐

  ¿Cuáles?_____

- Medidas económico fiscales

  Sí ☐ No ☐

  ¿Cuáles?_____

- ¿Informativas o de propaganda?

  Sí ☐ No ☐

  ¿Cuáles?_____

e) Análisis sobre sectores de ciudadanos

- Costos para los ciudadanos

  Los derechos que crea:

Se pueden ejercer ☐ Sí ☐ No ☐ Se desconoce ☐

Tienen algún costo directo ☐ Sí ☐ No ☐ Se desconoce ☐

Existen órganos para ☐ Sí ☐ No ☐ Se desconoce ☐

Proteger su ejercicio y las obligaciones que impone ¿son?

Equitativas ☐ Proporcionales ☐ Justas ☐ Cumplibles ☐

Onerosas a ciertos sectores ☐ Sí ☐ No ☐

¿Cuáles?_____

¿A cuantas personas beneficia directamente?; señale el número aproximado

_____

¿A cuantas personas harían uso de la disposición legal?; señale número:

_____

¿Produce la norma situaciones secundarias no deseadas?

Sí ☐ No ☐ Tal vez ☐

¿El costo de la norma se justifica respecto del número de beneficiados?

Sí ☐ No ☐

¿Porqué? _____

Observaciones principales

_____

_____

_____

_____

_____

Observaciones finales

_____

_____

_____

_____

_____

_____

Formulario de revisión de aspectos técnico legislativos

Con la guía de este formulario se puede revisar en las iniciativas de ley, la aplicación eficaz de los aspectos técnicos relacionados con la estructura de la ley, las expresiones de fondo de las propuestas normativas y comprobar que la construcción de los textos de los artículos se ha realizado observando los criterios técnicos de validez y oportunidad, necesarios para la normalización de las disposiciones jurídicas.

1) Si se trata de una nueva ley

a) ¿El nombre o titulo de la ley la individualiza apropiadamente?
Sí ☐ No ☐ Parcialmente ☐ Se presta a confusión ☐

b) ¿El nombre corresponde a su contenido?
Sí ☐ No ☐ Parcialmente ☐ Se sugiere adecuarlo ☐

c) El nombre de la ley es:
Preciso ☐ Concreto ☐ Breve ☐ Completo ☐

d) ¿Es de fácil identificación dentro del conjunto de leyes existentes?
Sí ☐ No ☐ Relativamente ☐ Se sugiere cambiarlo ☐

2) Proceda a revisar la estructura y división funcional de la ley

a) Principios y reglas generales

- ¿Comprende el texto completo la generalidad de la materia que regula?
  Sí ☐ No ☐ No del todo ☐ Falta agregar ☐ Tiene excesos ☐
- ¿Se articulan dentro de los principios generales los subconjuntos que desarrollan los conceptos?
  Sí ☐ No ☐ Falta adecuarlos ☐
  Reestructurarlos ☐ Nuevo orden ☐
- ¿Se entienden los presupuestos básicos?
  Sí ☐ No ☐ Falta adecuarlos ☐ Reestructurarlos ☐ Nuevo orden ☐
- ¿Está definido apropiadamente el ámbito material de los artículos?
  Sí ☐ No ☐ Relativamente ☐ Falta adecuarlos ☐

- ¿En cuales artículos encuentra usted los problemas?

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

- ¿Respecto al ámbito personal ¿la redacción de los artículos es suficientemente clara para expresar los derechos que se otorgan?

  Sí ☐ No ☐ Requieren adecuarse ☐ Nueva redacción ☐

- ¿Cuales artículos usted considera que deben reescribirse?

_____
_____
_____
_____

- En los artículos que imponen obligaciones ¿son claros sus textos?

  Sí ☐ No ☐ Hay confusión ☐

  Nuevo texto ☐ Nuevo supuesto ☐

- Haga una relación de los artículos sobre los que exista duda razonable

_____
_____
_____
_____
_____

- Respecto de las sanciones que se imponen:

  ¿Corresponde al derecho u obligación violada, incumplida o la infracción?

  Sí ☐ No ☐ Es excesiva ☐

  Es mínima ☐ Se necesita otro tipo ☐

- La conducta que debe realizarse u omitirse ¿está definida con claridad?

  Sí ☐ No ☐ Hay confusión ☐ Debe aclararse ☐ Nuevo texto ☐

- Los nombres de los sujetos activos de la norma ¿son precisos?

  Sí ☐ No ☐ Hay confusión ☐

  Deben aclararse ☐ Nuevo texto ☐

- Los nombres de los sujetos pasivos de la norma ¿son precisos?

  Sí ☐ No ☐ Hay confusión ☐

  Deben aclararse ☐ Nuevo texto ☐

- La competencia atribuida a los órganos ¿es apropiada?

  Sí ☐ No ☐ Hay conflicto ☐

  Requiere adecuarse ☐ No se funda ☐

- Los procedimientos planteados ¿cumplen la preceptiva constitucional?

  Sí ☐ No ☐ Hay conflicto ☐

  Requiere adecuarse ☐ No se fundan ☐

- En este punto, se deberá analizar por separado cada articulo del texto que se dictamina y observar si cumple con lo siguiente:

  Es universal ☐ Es singular ☐ Es común ☐ Es la excepción ☐

  Es abstracto ☐ Es concreto ☐ Es genérico ☐ Es parcial ☐

  Plantea lo usual ☐ Lo inusual ☐ Lo básico ☐ Lo procesal ☐

- En el articulo que revisa ¿se desarrolla un tema completo en sus limites?

  Sí ☐ No ☐ Parcialmente ☐

  Requiere adecuarse ☐ Nuevo texto ☐

- En dicho articulo ¿Se relacionan sus partes en forma ordenada?

  Sí ☐ No ☐ Parcialmente ☐

  Requiere adecuarse ☐ Nuevo texto ☐

- En dicho articulo ¿cada fracción desarrolla con propiedad el subtema?

  Sí ☐ No ☐ Parcialmente ☐

  Requiere adecuarse ☐ Nuevo texto ☐

- Anote las fracciones que tengan duda razonable y por separado redacte sus nuevos textos
- Respecto de la organización del cuerpo legal

  _____

  _____

  _____

- Determine la pertenencia y naturaleza de la ley

  Orden público ☐ Interés público ☐ Interés social ☐ Interés general ☐

  Orden público e interés social ☐ Orden público y observancia general ☐

- ¿El objeto de la ley esta escrito en forma concisa?

  Sí ☐ No ☐ Requiere adecuación ☐ Nuevo texto ☐

- Sí el texto requiere definiciones, ¿de cual tipo son convenientes?

  Incluyentes ☐ Convencionales ☐ Funcionales ☐ Operativas ☐

- ¿Está delimitado con precisión el ámbito geográfico de su aplicación?

  Sí ☐ No ☐ Presenta conflictos ☐ Es confuso ☐ Nuevo texto ☐

- Proceda a revisar las variables de tiempo

  ¿Se debe abrogar algún cuerpo de leyes existente?

  Sí ☐ No ☐

  Por favor: Anote las razones

  _____

  _____

  _____

  _____

  _____

  ¿Se deben derogar: a) uno o b) varios artículos existentes?

  a) (Uno): Sí ☐ No ☐ Parcialmente ☐ Total ☐

  ¿Cual?_____

  b) (Varios): Sí ☐ No ☐ Parcialmente ☐ Total ☐

  ¿Cuales?_____

  Anote las razones

  _____

  _____

  _____

  _____

  _____

- ¿Es conveniente aplicar reglas de retroactividad?

  Sí ☐ No ☐

  ¿Cuáles y porqué?

REGLAS	RAZONES
Beneficio a la persona	
Resolución de conflictos existentes	
Protección a derechos adquiridos	
Extinción de obligaciones	

¿Es conveniente consignar reglas de supervivencia? Sí ☐ No ☐

¿Cuáles y porqué?

REGLAS	RAZONES
Para proteger y mantener derechos	
Resolver futura de conflictos	
Protección de juicios a resolver	
Para mantener obligaciones vivas	

c) Forma para disponer los diversos elementos integrantes de la ley

- ¿Se encuentra adecuadamente dividida la materia general?
  Sí ☐ No ☐ Requiere adecuación ☐ Nueva estructura ☐
- ¿En los libros, se agrupan en orden los grandes rubros?
  Sí ☐ No ☐ Requieren adecuación ☐ Nueva estructura ☐
- ¿En los títulos se expresan las partes esenciales de las materias que reglamentan?
  Sí ☐ No ☐ Requieren adecuación ☐ Nueva estructura ☐
- ¿En los capítulos esta ordenado el desarrollo de los conceptos y materias que abarca el titulo?
  Sí ☐ No ☐ Requieren adecuación ☐ Nueva estructura ☐
- ¿Es necesario incluir secciones para ordenar los limites de cada materia?
  Es conveniente ☐ No es pertinente ☐ No resulta apropiado ☐
- Para la revisión de cada articulo, siga este procedimiento (por separado)

  ¿Están divididos y numerados apropiadamente?

  Los artículos, ¿con números arábigos? Sí ☐ No ☐ Hay que ordenarlos ☐

Las bases ¿con denominación: Primera, Segunda? Sí ☐ No ☐

Las fracciones ¿con números romanos minúsculos?

Sí ☐ No ☐ Rehacer ☐

Los incisos ¿con letras del alfabeto en orden progresivo y encerradas en medio paréntesis?

Sí ☐ No ☐ Hay que rehacer ☐

Los párrafos ¿son más de cuatro en una fracción?

Sí ☐ No ☐ Cerrar a 4

Los subincisos ¿cómo conviene organizarlos?

Con letras Números arábigos Números romanos ☐

Con medio paréntesis Sí ☐ No ☐

Y punto y guión Sí ☐ No ☐

Los ámbitos de validez de la norma proyectada

Ámbito material

1) Utilización de instrumentos técnico legislativos

a) ¿Se deben incluir otros elementos jurídicos en el texto?

Sí ☐ No ☐

¿Cuáles?_____

b) ¿Se pueden apreciar las consecuencias?

_____

_____

_____

_____

_____

c) ¿Tendrían consecuencias ante los jueces?

_____

_____

_____

_____

_____

Formulario para la revisión técnica de textos normativos

DECRETOS

Nombre de la Dependencia: _____

Responsable: _____

Fecha: _____

Origen de la iniciativa de decreto

1) Nombre de la Iniciativa _____

2) ¿Quién la propone? _____

Identificación dentro del sistema relacionado.

3) Ubicación de la propuesta normativa.

3.1 Código o Ley _____

3.2 Libro _____ 3.3 Título _____ 3.4 Capítulo _____

3.5 Sección _____ 3.6 Artículo _____ 3.7 Base _____

3.8 Fracción _____ 3.9 Inciso _____ 3.10 Párrafo _____

4) ¿Esta fundada adecuadamente? Sí ☐ No ☐ Hay duda ☐

5) ¿Tiene competencia el Congreso? Sí ☐ No ☐ Hay duda ☐

Análisis de la iniciativa propuesta

6) Resumen de la propuesta

_____

_____

_____

_____

_____

_____

7) ¿Con cuales artículos se relaciona dentro de su propio cuerpo legal?

_____

_____

_____

_____

a) ¿Es necesario reformularlos? Sí ☐ No ☐ No conviene ☐

b) ¿Se deben derogar? Total ☐ Parcialmente ☐

c) Señale los artículos con los cuales tiene concordancias

_____

_____

d) ¿El texto que se revisa frente al texto vigente, plantea conflictos internos?
Sí ☐ No ☐ Parcialmente ☐

e) ¿En su opinión, como puede resolverse el conflicto?

_____

_____

8) ¿Con cuáles artículos de otros ordenamientos se correlaciona?

_____

_____

_____

_____

a) ¿Es necesario reformularlos? Sí ☐ No ☐ No conviene ☐

•) ¿Se deben derogar? Total ☐ Parcialmente ☐

•) ¿La propuesta que usted realiza es armónica con la norma que la funda?
Sí ☐ No ☐ Parcialmente ☐

•) ¿En cada uno de los casos anteriores, se provocan problemas?
Técnico ☐ Político ☐ Jurídico ☐ Administrativo ☐
De sistema ordenador ☐ De carácter judicial ☐

9) ¿Cuál es el ámbito material? (lo que se puede o no hacer y lo que tienen obligación de hacer o la abstención que se impone a terceros)

_____

_____

10) La palabra que nombra a los destinatarios ¿es precisa, ambigua o crea confusión?

_____

Revisión de aspectos técnico-legislativos.

11) Función técnica de la propuesta.

a) ¿Reforma el texto? Sí ☐ No ☐

b) ¿Es apropiada la redacción de la reforma? Sí ☐ No ☐

Exprese razones:

_____

_____

_____

_____

_____

c) ¿Adiciona?

Nuevo Artículo ☐ Fracción ☐ Inciso ☐

Subinciso ☐ Párrafo ☐ Otro ☐

d) ¿La colocación de orden propuesta, es correcta? Sí No

Exprese razones:

_____

_____

_____

_____

e) ¿Es derogatoria?

Sí ☐ No ☐ Parcial ☐ Totalmente ☐

12) ¿La propuesta planteada causa una reorganización de la estructura del dispositivo que afecta? Sí ☐ No ☐

13) ¿En caso de concordancias (sustantivas, tiempo, modo y lugar), sanciones acordes en otros artículos u otras leyes, es necesario redactar de nuevo sus contenidos? Sí ☐ No ☐ Es conveniente ☐

14) Criterios formales para revisar y redactar las propuestas.

En caso que sea necesario reestructurar completamente el artículo, es recomendable utilizar los siguientes criterios básicos:

Si del tema que desarrolla el artículo no se derivan supuestos secundarios, entonces debe constituir una unidad temática que admite, razonablemente, hasta cuatro párrafos.

Cuando sea necesario desarrollar los supuestos secundarios, estos deben ser comprendidos como fracciones y si éstas plantean supuestos terciarios, entonces la fracción puede dividirse en incisos que deben ir numerados con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente y cerradas por medio paréntesis.

Cada fracción debe desarrollar en forma precisa un supuesto particular derivado del general previsto en el párrafo principal. Debe ir numerada con cifras romanas, procurando que su extensión sea lo más breve posible

Tanto el orden de la numeración romana para las fracciones como la ordenación a base de letras del alfabeto, debe presentarse en forma progresiva y sucesiva, con lo cual se logra una organización funcional del texto.

La forma de presentación de la división de incisos, debe considerar que después de su párrafo enunciativo los siguientes unidades que constituyan subincisos deberán incorporar todos los asuntos o referentes de la misma clase y su enumeración tendrá un tema común.

El párrafo que contiene la forma introductoria en cada inciso debe coordinar el inicio y el final del mismo, dentro de su ordenación.

Cada artículo debe comprender un solo tema.

Debe estar constituido por uno o varios párrafos que no deben ser demasiado extensos ni demasiado numerosos.

Exposición de motivos

15) Revisión de la exposición de motivos.

a) ¿Describe con suficiencia y claridad?

Hechos reales ☐ Fenómenos sociales ☐

Situaciones jurídicas ☐ Ausencia de normas ☐

b) ¿Presenta apropiadamente los argumentos y las razones para motivar la iniciativa?

Sí ☐ No ☐

Exprese razones:

_____

_____

_____

c) ¿La fundamentación y motivación cumplen las exigencias de los siguientes principios?:

Seguridad ☐	Sí ☐	No ☐	En parte ☐
Legalidad ☐	Sí ☐	No ☐	En parte ☐
Certeza ☐	Sí ☐	No ☐	En parte ☐

d) ¿En cuanto a su estructura, es adecuada en su parte general?

Sí ☐ No ☐

Exprese razones:

_____

_____

_____

_____

e) ¿Por lo que respecta a la explicación de cada uno de los artículos propuestos, se presenta en forma apropiada?

Sí ☐ No ☐

Exprese razones:

_____

_____

_____

_____

Disposiciones transitorias

16) Revise las normas de disposición final

a)¿Se encuentra correctamente redactada la cláusula derogatoria expresa?

Sí ☐ No ☐

Exprese razones:

b) ¿La redacción de la cláusula derogatoria tácita, cumple con la función de evitar conflictos con otros artículos?

Sí ☐ No ☐

Exprese razones:

_____

_____

_____

c) ¿Es conveniente incluir algún facultamiento para que otro poder público reglamente? Sí ☐ No ☐

Exprese razones:

_____

_____

_____

_____

d) ¿Contempla una norma final la resolución de situaciones nacidas al amparo de la norma o la parte de su texto derogado? Sí ☐ No ☐

Exprese razones

_____

_____

_____

_____

e) ¿Es conveniente hacer remisión a otro dispositivo legal? Sí ☐ No ☐

Exprese razones:

_____

_____

_____

_____

f) ¿Es necesario invocar el principio de suplencia? Sí ☐ No ☐

Exprese razones:

_____

_____

_____

_____

g) ¿Se debe poner en vigencia en fecha determinada? Sí ☐ No ☐

Exprese razones:

_____

_____

_____

_____

17) Procure que la ley revisada cumpla con los siguientes principios de técnica:

a) Especialidad: El tipo legal contenga todas las características del tipo legal general y por lo menos una mas o una menos (lex specialis derogat lex generalis)

b) Ordenación de la subsidiaridad: que explica que determinados tipos legales deben ser aplicados cuando no es aplicable otro que se vincula, por lo general, con el supuesto esencial (lex primaria derogat lex subsidiariae)

c) Coherencia que exige que el texto particular reproduzca los principios esenciales de manera clara, precisa y fiel (Ley fundada es menor que la ley fundante, por tanto existe jerarquía y vinculación delegada)

d) Consunción: que señala que un tipo legal más amplio destruya al otro menor (lex consumens derogat legi consumptae)

e) Alternatividad: que significa que un tipo doblemente regulado puede ser resuelto con la aplicación de la ley más benévola.

f) Prioridad en el tiempo: con este principio se deben analizar varios supuestos:

- Si ya existe ley fundante, entonces hay que adecuar los artículos que se añaden, reforman o derogan total o parcialmente, para evitar conflictos de aplicación de la ley en el tiempo,
- Si no existe ley anterior, se simplifica el proceso anterior
- ¿La nueva ley debe o no aplicarse retroactivamente?
- ¿La ley que se va a derogar, debe tener pervivencia para resolver situaciones jurídicas o derechos nacidos a su amparo?
- ¿La nueva ley, debe respetar la existencia de conflictos jurídicos que al momento se ventilen en los tribunales?
- ¿Ante un conflicto futuro, cuyos derechos o reclamaciones nacieron al amparo de la ley anterior, puede ésta o debe ser invocada?

18) Si procede algún comentario adicional, sírvase expresarlo en forma resumida

_____

_____

_____

AGUILAR Y CUEVAS, MAGDALENA, *Decreto, Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, México, 1997, t. II, pág. 838-840.

ARAGÓN, MANUEL, "La iniciativa legislativa", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, 1986, núm. 72.

ARTEAGA NAVA, ELISUR, "La iniciativa legislativa", *Alegatos*, México, septiembre-diciembre de 1993, núm. 25, pág. 118.

BIELSA, RAFAEL, *Los conceptos jurídicos y su terminología*, Desalma, Buenos Aires, 1993, 3ra ed., pág. 309.

CAMPOSECO CADENA, MIGUEL ÁNGEL, "De las iniciativas, México, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, 1990", *Colección Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, pág. 125.

Lógica parlamentaria, México, 1996, 2da ed., pág. 174.

CARBONELL, MIGUEL, "Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas: Notas de técnica legislativa",

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, mayo-agosto de 1997, núm. 89, pág. 433-446.

CARMONA TINOCO, JORGE ULISES, *La interpretación judicial constitucional,* UNAM, CND, México, 1996, pág. 230.

DOMÍNGUEZ, VIRGILIO, *La vacatio legis en el derecho mexicano*, México, 1972, 2da ed., pág. 88.

EZQUIAGA, FRANCISCO JAVIER, "Argumentos interpretativos y postulados del legislador racional", *Isonomía*, México, octubre de 1994, núm. 1.

FROSINI, VITTORIO*, La letra y el espíritu de la ley*, Ariel, Madrid, 1995, pág. 158.

GAXIOLA MORAILA, FEDERICO JORGE, "Ley", *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, México, 1997, t. III, pág. 1963 y 1964.

GONZÁLEZ, MA. DEL REFUGIO, "Código", *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, México, 1997, t. I, pág. 489 y 490.

GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL, "Reglamento", *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, México, 1997, t. IV, pág. 2751 y 2752.

LÓPEZ OLVERA, MIGUEL ALEJANDRO, *El veto presidencial en el ordenamiento jurídico mexicano*, Temas jurídicos, México, octubre de 1996- septiembre de 1997, núm. 1, pág. 53-57.

La terminación de la vigencia de las leyes, Concordancias, Chilpancingo, Gro., 1996, año 1, núm. 1, pág. 53-57.

LÓPEZ RUIZ, MIGUEL, *Normas técnicas y de estilo para el trabajo académico*, UNAM, México, 1998, 3ra ed., pág. 148.

PATTA, PAOLO, "Il linguaggio del legislatore", *Quademi Regionali*, Nápoles, octubre-diciembre de 1994, año XIII, núm. 4.

RAIGOSA, LUIS, "Algunas consideraciones sobre la creación de las leyes en México", *Isonomía*, México, octubre de 1995, núm. 3, pág. 207-216.

RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA, "Importancia de la técnica legislativa para el diseño de un Código de procedimientos administrativos", *Boletín de Investigaciones Jurídicas*, Guanajuato, Gto., octubre-diciembre de 1994, vol. CIC, núm. 56.

RÍOS ESTAVILLO, JUAN JOSÉ, *Legislación,* McGraw-Hill, México, 1997, pág. 35.

SAÍNZ MORENO, FERNANDO (coord.), *La calidad de las leyes*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1989, pág. 402.

SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO, "Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, septiembre-diciembre de 1991, año 11, núm. 33, pág. 47-64

SEMPE MINVIELLE, CARLOS, *Técnica Legislativa y desregulación*, Porrúa, México, 1997, pág. 259.

TORO CALERO, LUIS DEL, "La iniciativa y formación de las leyes", *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, 1973, pág. 173-200.

VERGARA BLANCO, ALEJANDRO, "Formación de la ley y técnica legislativa", *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, mayo-agosto de 1991, vol. 18, núm. 2.

Bibliografía relacionada con la técnica legislativa

Hoy en día la búsqueda de bibliografía se ha simplificado de manera impresionante. Anteriormente quienes estamos dedicamos a la redacción de normas enfrentamos grandes carencias y muchas dificultades para obtener textos relacionados con nuestro trabajo. Hoy por medio de los servicios de la red internet se puede ingresar a diversos bancos de información como el que ahora aquí se incluye.

Gracias al sistema de acopio que opera en el Congreso de la República de Chile, se pudo incluir en este documento una relación bibliografía básica sobre cuestiones de técnica legislativa, que contiene lo disponible en monografías, folletos, publicaciones periódicas, artículos publicados, informes o minutas, textos y sitios en línea.

Abellán, Ángel Manuel, *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, c. 1992, pág. 163, Notas a pie de página.

Número de pedido: SCMON 342.53(460) A141e 1992 Stgo.

Contenido: 1 – Introducción. Precedentes históricos. Origen constitucional de las garantías parlamentarias de la inviolabilidad e inmunidad. La recepción de las garantías

en el constitucionalismo español y su evolución posterior. Consideración general sobre las garantías parlamentarias – 2 – La garantía de la inviolabilidad parlamentaria y los derechos fundamentales. – Aspectos jurídicos y doctrinales de la inviolabilidad. La protección de la inviolabilidad en el marco de las funciones parlamentarias y su conexión con los derechos fundamentales – 3 – La inmunidad y la condición de los parlamentarios en relación con los derechos fundamentales. – El suplicatorio y sus implicaciones doctrinales y jurisprudenciales. La irrenunciabilidad de la garantía. La improcedente extensión de la inmunidad al ámbito civil. El caso de flagrante delito. El período de vigencia de la inmunidad y los derechos fundamentales – 4 – La representación política y la publicidad parlamentaria frente al secreto. – Los presupuestos históricos y las transformaciones de la representación y de la publicidad parlamentaria. Posición de los representantes, secreto parlamentario y derecho de participación. Aproxima-ción a un enfoque participativo actual.

AGUILÓ REGLA, JOSEPH, *Sobre la derogación: Ensayo de Dinámica Jurídica*, Fontamara, México D.F., 1995, pág. 106.

Número de pedido: SVMON 340.133 A283s 1995 Valpo.

Contenido: La derogación en la obra de Hans Kelsen – La derogación en la obra de Carlos Alchourron y Eugenio Bulygin, derogación, rechazo y sistema jurídico – Fuentes y normas. Validez, nulidad y derogación – La norma derogatoria.

ALLEN, MICHAEL J., THOMPSON, BRIAN, WALSH, BERNADETTE, *Cases and materials on constitutional and administrative law*, Blackstone, London, c 1990, XXII, pág. 537. Bibliografía: pág. IX-XII.

Número de pedido: SCMON 342:35(410) A427c 1990 Stgo.

ANDUEZA ACUÑA, JOSÉ GUILLERMO, *El Congreso: estudio jurídico*, Eds. del Congreso de la República, Caracas, Venezuela, 1993, 5ta ed., pág. 105.

Número de pedido: SVMON 342.53(87) A577c 1993 Valpo.

ARANDA ÁLVAREZ, ELVIRO. *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, páginas 428. Bibliografía: pág. 395-428.

Número de pedido: SVMON 342.533(460) A662a 1998 Valpo.

Contenido: El encuadre de la teoría de los actos en el derecho parlamentario del estado democrático de derecho – El concepto de acto parlamentario – Propuesta para la ordenación de los actos parlamentarios – El control jurisdiccional de los actos parlamentarios no normativos – El control jurisdiccional de los actos y decisiones de gobierno y organización parlamentaria – El control jurisdiccional de los actos instrumentales de las Cámaras: Actos de la administración parlamentaria.

ATIENZA, MANUEL, *Contribución a una teoría de la legislación*, Civitas, Madrid, España, 1997, pág. 109. Cuadros. Bibliografía: pág. 101-105. Índice de nombres: pág. 107-109.

Número de pedido: SVMON 340.12(460) A872c 1997 Valpo.

Contenido: Cap. I – Sobre la ciencia de la legislación. – *Ciencia del Derecho* y *Ciencia de la legislación*. Dogmática jurídica, técnica legislativa y teoría de la legislación. Legislación, saberes jurídicos y ciencias sociales – Cap. II – La racionalidad legislativa. – Niveles de racionalidad legis-

lativa. La racionalidad lingüística. La racionalidad jurídico-formal. La racionalidad pragmática. La racionalidad teleológica. La racionalidad ética – Cap. III – Racionalidad legislativa y sociología del derecho. – Introducción. Eficacia y efectos sociales de las leyes. Qué hacer frente a la irracionalidad pragmática. Supuestos de irracionalidad teleológica. Cómo incrementar la racionalidad teleológica – Cap. IV – Bosquejo de una teoría de la legislación. – Recapitulación: un análisis interno de la legislación. Análisis externo de la legislación. Estática legislativa. Dinámica legislativa. Perspectivas de la teoría de la legislación – Cap. V – Razón práctica y legislación. – Intro-ducción. Derecho y razón. Racionalidad y razón práctica. Racionalidad y legislación. Racionalidad en la producción y en la aplicación del Derecho.

AZCÁRATE, GUMERSINDO DE, *El régimen parlamentario en la práctica*, Tecnos, Madrid, 1978, 3ra ed., XXXII, pág. 200. Incluye notas bibliográficas.

Número de pedido: SVMON 342.53(46) A992r 1978 Valpo.

BASTERRA MONTSERRAT, DANIEL, *Las comisiones legislativas con delegación plena*, Granada, Comares, 1997, VIII, pág. 131, Bibliografía: pág. 123-131. Apéndice: pág. 105-122.

Número de pedido: SVMON 342.53(460) B325c 1997 Valpo.

Contenido: Introducción – Teoría general de las comisiones parlamentarias – Estudio de las comisiones legislativas en el derecho comparado – Las comisiones legislativas en el constitucionalismo italiano – Las comisiones en el parlamentarismo español – La competencia legislativa de las comisiones – Apéndice. Consideración especial de las minorías.

BÉCANE, JEAN-CLAUDE, COUDERC, MICHEL, *La loi*, Dalloz, Paris, 1994, XV, pág. 301. Bibliografía: pág. 287-294. Notas a pie de página. Index alphabetique: pág. 295-301.

Número de pedido: SVMON 340 B388l 1994 Valpo.

Contenido: 1ère. partie – Histoire de la loi.- La loi prééminente (Une transcendance originelle: l'origine sacrée de la loi; la sacralisation de la loi. Deux caractères essentiels: La force obligatoire; la généralité). La loi contestée (La critique de la loi: une infirmité originelle; la loi sous l'emprise des faits. La crise de la loi: La loi est insuffisante; les lois sont excessives – 2ème partie – Genèse de la loi.- Une genèse sous condition (Les variations du domaine de la loi: les étapes de l'evolution; le faux aboutissement de la Constitution de 1958. Le poids du Conseil Constitutionnel. La primauté de la norme internationale: le foisonnement du droit communautaire; l'autorité supérieure de la norme internationale; le dessaisissement du législateur national). Une pluralité d'initiatives législatives (Les origines des initiatives législatives. Les initiatives gouvernementales. Les initiatives parlementaires). Une déliberation complexe (Les protagonistes et leurs prérogatives: les principaux protagonistes directs; les auxiliaires de la délibération législative. La logique de la délibération législative: caractères généraux de la délibération législative; le double mouvement de la délibération; les délibérations imparfaite). La promulgation des lois: un acte de naissance formalisé (Les formes de la promulgation: établissemen du texte de loi à promulguer; le décret de promulgation. La remise en cause de la loi votée: les conséquences du contrôle de constitutionnalité sur la procédure de promulgation; la nouvelle délibéra-

tion) – 3ème. partie – Écriture de la loi. – L'inflation législative (L'augmentation du volume des textes législatifs; l'aspect qualitatif). La technique législative (Le domaine de la technique législative: les limites d'une légistique scientifique; technique fondamentale et technique formelle. La présentation formelle de la loi: les éléments introductifs; Le dispositif. La composition de la loi: une présentation ordonnée; la composition tripartite du dispositif. Le langage de la loi: la double fonction du langage législatif; les mots; la phrase; le style. La codification: l'ambivalence de la notion de codification; les méthodes de codification). Typologie (Les critères de classification des lois: les critères formels ou de procédure; les critères de fond ou de normativité. L'éclectisme législatif contemporain: le modernisme hypernormatif; le néo-classicisme législatif; le post-modernisme hypo-normatif; la loi composite.

BENTHAM, JEREMY, *Tácticas parlamentarias*, Servicio de Publicaciones, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pág. 290. Incluye notas bibliográficas. (también se encuentra la edición de la Cámara de Diputados, México, LVII Legislatura)

Número de pedido: SVMON 328 B476t 1991 Valpo.

Contenido: Tratado doctrinal de derecho parlamentario. Hace la conexión entre la tradición del constitucionalismo occidental (el Parlamento, centro del debate libre y público de los asuntos de interés común) y la técnica jurídica que resuelve la recta formación de la voluntad de una asamblea.

BRUZZONE OLIVARES, SONIA, *Los privilegios jurídicos de los parlamentarios en el derecho comparado: Memoria de Prueba*

(Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile). [Santiago de Chile], 1968. 106, [4] h. Bibliografía: h. 107-110.

Número de pedido: SCMON 328.1 B914p 1968 Stgo.

Contenido: Introducción – La inmunidad legal en el derecho comparado. – En Chile. En Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En Yugoslavia. En Francia. En Italia. En la República Federal de Alemania. En los Estados Unidos de Norteamérica. En Uruguay – La inmunidad pe-nal en el derecho comparado. – En Chile. La inmunidad penal en URSS, Yugoslavia, en Francia e Italia. La inmunidad de persecución en la República Federal de Alemania. La inmunidad penal en los Estados Unidos de Norteamérica. El fuero parlamentario en Uruguay –

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO, *El mandato parlamentario*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pág. 320. Bibliografía: pág. 305-320.

Número de pedido: SCMON 342.53(460) C111m 1991 Stgo.

Resumen: Estudio descriptivo del mandato parlamentario –en España– mediante la explicación de las normas que regulan el estatuto jurídico de los miembros de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos. El estudio pretende anular la contradicción entre normas constitucionales y normas parlamentarias o electorales y lograr una idea nueva de la representación en la que los partidos políticos encuentren el lugar que ocupan en la práctica mediante proposiciones orientadas a conciliar la independencia de los parlamentarios con la disciplina del partido.

CASTILLO MONJES, MARCIA PATRICIA, *Conflictos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en el régimen presidencial: Memoria de Prueba* (Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción), Concepción, 1992, 174 páginas. Bibliografía: pág. 155-166.

Número de pedido: SCMON 342.5/.52 C352c 1992 Stgo.

Contenido parcial: Introducción. 1. Régimen presidencial. 2. Características del régimen presidencial. Cap. I. Conflicto. 1. Definición. 2. Clases de conflicto (El constitucional; la disparidad de ideas entre el Gobierno y el Poder legislativo. Conflictos resueltos; conflictos no resueltos. Conflicto absoluto). 3. Sistematización de los mecanismos reguladores del conflicto – Cap. II. Relaciones entre el Poder ejecutivo y el Poder legislativo.– 1. Características (Características de los órganos: el Congreso....). 2. Relación entre el Presidente y el Congreso (En Chile: el Presidente de la República y el proceso legislativo en Chile; intervención del Poder legislativo en la función ejecutiva. Estados Unidos de Norteamérica: relaciones Presidente – Congreso; relaciones Congreso Presidente) – Cap. III. Conflictos entre el Poder ejecutivo y el Poder legislativo.– 1. Conflictos jurídicos (Conflictos de competencia. Conflictos sobre la interpretación del derecho). 2. Conflictos políticos. 3. Conflictos de abuso o infracción de derecho) – Cap. IV. Soluciones. 1. Influencia del acervo cultural y democrático. 2. Especializar a cada órgano. 3. El bicameralismo... 5. La negociación. 6. Acercamiento entre el Presidente de la República y el Congreso... 8. La iniciativa popular. 9. *Abberunfungsrecht* (*Droit de rappel*)...

COCOZZA, FRANCESCO, Il *Governo nel procedimento legislativo*, Milano, Giuffré, 1989, pág. 264. Incluye notas bibliográficas.

Número de pedido: SCMON 342.53(45) C667g 1989 Stgo.

Contenido: Parte prima – Il governo "atelier legislatif" nelle democrazie pluraliste: i modelli del confronto per contrapposizione con le minoranze.- Cap. I – Il governo "dominus" della legislazione delle camere – a) Il continuum maggioranza parlamentare: goberno ed il "cabinet government". Cap. II – II – governo "dominus" della legislazione delle camere – b) La razionalizzazione constituzionale della Va. R.F. e la ", "maîtrise" del procedimento legislativo de parte dell'ejecutivo – Parte seconda – Rapporti tra governo e parlamento legislatore nell'ordinamento repubblicano italiano – Cap. I. Il mutare del ruolo del governo nel procedimento di formazione delle leggi, secondo le diverse costituzioni materiali dell'ordinamento repubblicano italiano. Cap. II. Pluralità di centri dotati di iniziativa legislativa e necessità di strumenti di sintesi efficaci. Cap. III. La formazione dell'avamprogetto governativo. Cap. IV – Governo e iniziativa parlamentare. Cap. V – Organizzazione del tempo di lavoro legislativo delle camere: ruolo marginale del governo. Cap. VI. Il governo e la direzione materiale del procedimento legislativo. – Conclusion.

Conferencia Parlamentaria de las Américas (Quebec, Canadá, 1997). Actes de la Conférence Parlementaire des Amériques: vers les Amériques de 2005: démocratie, développement et prospérité: [18-22 septiembre 1997 – *Actas de la Conferencia Parlamentaria de las Américas: hacia las Américas del 2005: democracia, desarrollo y prosperidad*: [Quebec, Canadá, 18-22 de septiembre de 1997]. Qué-

bec, Canadá: Biblioteca Nacional de Québec, 1998, pág. 911. Texto en español, francés, inglés y portugués.

Número de pedido: SCMON - SVMON 328.3(7/8) C748a 1998 Stgo.- Valpo.

Contenido parcial: ... –IV Sesiones plenarias y talleres– ... Sesión plenaria 2 – El papel y la participación de los parlamentarios en los procesos de integración.– Síntesis... Talleres del sábado 20 de septiembre de 1997 – Los medios de acción de los parlamentarios en materia de integración en el ejercicio de sus funciones representativas, legislativas e interparlamentarias.– Síntesis de las conferencias y discusiones... (Democracia. Derechos humanos. Libre comercio y empleo. Educación y capacitación. Protec-ción social y políticas de salud. Culturas, lenguas y comunicaciones. Desarrollo sostenible)...

El Congreso de los Estados Unidos: estructura y funcionamiento/Congressional Quarterly, Inc. (Estados Unidos), Limusa, Grupo Noriega Editores, México, 1992, pág. 248. diagrs. Incluye bibliografías. Índice alfabético: pág. 239-248. Título original: *How congress works*.

Número de pedido: SVMON 342.53(73) H847c 1992 Valpo.

Contenido: Introducción – Liderato del partido en el Congreso – El proceso legislativo – El sistema de comités – Expansión del personal de comités – El sistema de prelación por antiguedad – Dietas y percepciones – Presiones sobre el Congreso – Derecho al escaño y disciplina – Ética y averiguaciones penales.

Congreso Internacional de Modernización Parlamentaria (Buenos Aires, Argentina, 1990, 1er). Primer Congreso Inter-

nacional de Modernización Parlamentaria: documentos y conclusiones – First International Congress on Parliamentary Modernization: proceedings and conclusions: 21 al 26 de agosto 1990. Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación, Comisión Especial sobre Moder-nización del Funcionamiento Parlamentario, 1990. 2 v: gráfs., tablas. Notas a pie de página. Algunas bibliografías en v. 2. Texto en español, inglés y francés.

Número de pedido: SCMON 342.53 C749p 1990 Stgo.

Contenido parcial: v. 1 – Presentación – Introducción – Actos de inauguración y clausura del Congreso – Conferencias.– El Parlamento como eje del consenso democrático/J.R. Vanossi. Presidencialismo y parlamentarismo en la evolución constitucional uruguaya/E. Tarigo. Sistema de Gobierno parlamentario en la República Federal Alemana/H. Bushbom. La actividad parlamentaria y legislativa en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviétivas y la "Perestroika"/N. Pivovarov. La Cámara de Representantes, de Irlanda: su relación con el Poder ejecutivo y los procedimientos parlamentarios/S. Treacy. El funcionamiento del Parlamento en Irán y algunas consideraciones sobre colaboración entre los Parlamentos/H.A. Bayat – Mesas redondas. Exposiciones.– (Síntesis de intervenciones sobre representación) – Expositores (sólo síntesis)–... Diseños institucionales y Parlamentos fuertes/G. Molinelli... Proceso político: relaciones Congreso y Poder ejecutivo/ E. Rimoldi de L. Facultades de investigación del Poder legislativo/ A. Piotti, R. Ple... Efectos de las decisiones en los Parlamentos internacionales: límites de la comparación/ F. Peña. Parlamentos regionales: Unión Parla-mentaria Mundial/ J. Amo-

edo. Importancia y ejecutoriedad de las resoluciones de los Parlamentos internacionales/ E. Fadel. El Parlamento Latinoamericano/J. Estrada. La modernización de la función legislativa en un régimen de gobierno semiparlamentario como garantía del sistema respresentativo, republicano y federal/ C. Zambianchi. Modernización de la función legislativa/ P. Rundquist. Leyes de base y la aprobación de leyes en comisión/ I. Torres M. Procedimiento de formación de las leyes como modo de perfeccionara el funcionamiento del Congreso/ H. Quiroga L. Modernización de la función legislativa/ H. Caschiera. La informática vinculada a la modernización parlamentaria –- v. 2. Comisiones de trabajo (Algunos son síntesis solamente) – Comisión 1.– Modenización parlmentaria: condiciones y efectos/A. Billardon... Legisla-dores, Congreso y prensa/D. Ayoroa [et als.]. Comunicación política/ A. Ozcam (Turquía). Rol del Parlamento en el sistema democrático/ F.P. Ubertone. La crisis de la función representativa en el Parlamento argentino/H.R. Sandler. Parlamento y sistema político/ F.P. Ubertone... Conclu-siones – Comisión 2.– Apuntes para pensar la modernización del Parlamento argentino/M.C. Thwaites R. Los roles del Congreso: reflexiones sobre algunas reformas/ L. Saravia. Consideraciones en torno al sistema mixto de gobierno/ E. Agulla. Conclusiones – Comisión 3.– El rol de los Parlamentos en los procesos de integración de América latina/ G. Saltos S., C. Sánchez B. Parlamentos internacionales entre países limítrofes/ H.M. Segui. Hacia una nueva participación del Congreso de la Nación en el marco jurídico de los procesos de integración/O. Álvarez. La experiencia coreana del sistema representativo como factor de conducción hacia la pros-

peridad de la Nación/ J. Chan Lee. Conclusiones – Comisión 4.– La Dirección de Información Parlamentaria en el proceso de modernización del Congreso de la Nación/ A. Di Peco [et als.]. La modernización de la función legislativa/ J.J. Harrington, H:R: Caschera. La asistencia técnica parlamentaria/ A. Castagno. La modernización de la función legislativa/ J.M. Pascar, A.A. Colombo. Sobre la importancia de la edición del Diario de Sesiones/ R.D. Rovner, P. Treviño. Pautas para una reforma parlamentaria/ C. Mosca. Resultados de una encuesta de sistemas informáticos parlamentarios a nivel mundial/ J.E. Froemel A., A. Migliaro. Cámara de Diputados: procedimientos y productividad, algunas propuestas de reforma/ M. Goretti. Unificación legislativa y formación de una Comisión Interparlamentaria de Juristas para la preparación de códigos unificados/ J.C. Vasconcelos. Conclusiones...

JOAN PRATS, *Cooperación y gobernabilidad democrática: fronteras de interacción Ejecutivo–Parlamento* [et al.], Nueva Sociedad: Ministerio de Enlace entre el Ejecutivo Nacional y el Congreso de la República: PNUD, Caracas, Venezuela, 1998, 170 páginas.

Número de pedido: SVMON 321.7(8–60) C778y 1998 Valpo.

Contenido: Introducción/S. García y R. Tichauer – I – Presentación/ L. Broitman – II – Gobernabilidad democrática y fortalecimiento del poder legislativo: rol y situación actual de los parlamentos latinoamericanos/ J. Prats – III – La agenda regional para el desarrollo: necesidad de iniciativa, aporte y consenso del Ejecutivo y del Legislativo/C. Huepe, H. Maldonado L., H:R: Sonntag – IV – Función del Ejecutivo, del Parlamento y de la sociedad

civil: construcción de consensos para la producción y legitimación de las leyes/ J.E. Vega [et al.] – V – El reto de la calidad de las leyes: democracia representativa, participación ciudadana y rendición de cuentas. Responsabilidad del Legislativo y los legisladores/ L.A. Cordero, A.E. Álvarez, B. Álvarez –VI – Legislación, políticas y administración: entre la independencia y discrecionalidad del Ejecutivo y la necesidad de conjurar la arbitrariedad. Redescubrimiento y revalorización del Estado de Derecho/P. Gamus. J. Prats, A. Aguiar – VII – Coordinación entre los dos poderes. Mecanismos de legitimación social/C. Huepe [et al.].

CORONA FERRERO, JESÚS MA., PAU VALL, FRANCESC, TUDELA ARANDA, JOSÉ, *La técnica legislativa a debate*. Tecnos, Asociación Española de Letrados Españoles, Madrid, 1994, pág. 332. Incluye notas bibliográficas.

Número de pedido: SVMON 340.134(460) C822t 1994 Valpo.

DÍEZ-PICAZO, LUIS, *La derogación de las leyes*. Civitas, Madrid, 1990, pág. 377. Incluye notas.

Número de pedido: SCMON 342.2(46) D568d 1990 Stgo.

Contenido: Fundamentos del instituto derogatorio en el derecho español – El acto de derogación expresa – El efecto derogatorio – La llamada derogación tácita.

BARAHONA NOVOA, ALBERTO, *El Estilo de la Ley*, Asamblea Legislativa, Centro para la Democracia, San José, Costa Rica, 1995, pág. 129. Bibliografía: pág. 127-129. Vocabulario jurídico: pág. 109-122.

Número de pedido: SVMON 340.13(728.6 E81d 1995 Valpo.

Contenido: Estructura física de la ley – Tipos de leyes – Posibilidades de orden – Actualización de la variedad lingüística – Preposiciones – Signos de puntuación – Uso de las mayúsculas – Escritura de los números – Formas abreviadas.

FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, *De la arbitrariedad del legislador: Una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1998, pág. 172. Incluye notas bibliográficas.

Número de pedido: SVMON 342.5(460) F363d 1998 Valpo.

GRETEL, *La forma de las leyes 10 estudios de técnica legislativa*, Grupo de estudios de Técnica Legislativa, Bosch, Barcelona, España, 1986, pág. 318. Incluye bibliografías.

Número de pedido: SCMON 342.537(460) G834f 1986 Stgo.

GRIFFITH, JOHN ANEURIN GREY (J.A.G), RYLE, MICHAEL, *Parliament: functions, practices and procedures*, Sweet & Maxwell, London, 1989, XXVII, pág. 538. Bibliografía: pág. 525-527. Incluye índice.

Número de pedido: SCMON 342.53(410) G853p 1989 Stgo.

Resumen: Análisis de las funciones y deberes del parlamento inglés, su Constitución y su relación con el gobierno como agente fiscalizador. Se estudia la conformación de la Cámara de los Comunes, sus privilegios, su organización partidaria, procedimientos y elecciones. Se examina la composición de la Cámara de los Lores, su procedimiento, poder y funciones.

GUEVARA CORTÉS, DANIEL A, *El derecho parlamentario ante los tratados económicos internacionales con especial referencia al Nafta: Memoria de prueba* (Licenciatura en

Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Católica de Valparaíso), Valparaíso, Chile, 1996, pág. 112. Bibliografía: pág. 102-112.

Número de pedido: SCMON 342.53(7) G939d 1996 SCMON

Contenido: Cap 1ro. – Aspectos generales.- El derecho parlamentario. Tratados económicos internacionales: especial referencia al NAFTA – Cap. 2do. – Sistema chileno de celebración de Tratados.- Hermenéutica de las normas que regulan el sistema. Principios constitucionales que orientan el sistema. El poder ejecutivo en la celebración de Tratados – Cap. 3ro. – Intervención del Congreso Nacional en los Tratados económicos.- El Congreso Nacional chileno. (Historia constitucional. Constitución política de 1980: artículo 50, núm. 1. Tramitación de los proyectos de Tratado. Institución de las reservas). El Congreso de Estados Unidos de Norteamérica – Conclusiones.

Instituciones de Derecho Parlamentario, Vitoria-Gasteiz, Eusko Legebiltzarra, Parlamento Vasco, 1996, vol.1, pág. 528. Bibliografía: pág. 483-530.

Número de pedido: SCMON - SVMON 342.53(460) I59d 1996 Stgo. - Valpo.

Contenido: v.1 –Las fuentes del derecho parlamentario/ Juan Carlos da Silva Ochoa, coord.– El derecho del Parlamento/J.C. da Silva O. –Las fuentes del derecho parlamentario: ponencia general/M. Aragón R.– La fuentes supralegales del derecho parlamentario/J.J. Lavilla –La posición de los Reglamentos parlamentarios en el ordenamiento español/R. Punset– Las resoluciones norma-tivas/I.E. Pitarch –La ley como fuente del derecho parlamentario/R. Jiménez A.– Otras fuentes: esbozo de una construcción

principalista del derecho parlamentario/B. Pendás G. –La eficacia del derecho parlamentario/E. Matia P.– El control del derecho parlamentario/L. López G. –Las fuentes del derecho parlamentario alemán/J. Pietzcker– La naturaleza de las normas parlamentarias en el Congreeso de los Estados Unidos/S. Bach –Las fuentes del derecho parlamentario francés/P. Avril– Las fuentes del derecho parlamentario en el Reino Unido/P. Silk –Las fuentes del derecho parlamentario en el sistema italiano/A. Manzalla.–

Jornadas de Derecho Parlamentario (España, 1984, 1as), I Jornadas de Derecho Parlamentario, España/21, 22 y 23 de marzo de 1984, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Secretaría General, Madrid, 1985, vol. 2., Notas a pie de página. Bibliografías en algunos trabajos.

Número de pedido: SVMON 342.53:061.3 J82p 1985 Valpo.

Contenido parcial: v.1 –I. Ponencias.– Diritto Parlamentare e Regolamenti delle Camere nel Quadro Costituzionale/A. Manzella. Organización y funcionamiento de los Parlamentos Autónomos/ A. Ojeda. La Immunità parlamentar: ressegna comparata/ A. Pizzorusso. La administración parlamentaria/ F. Garrido F...–Comunicaciones– Mesa Redona sobre la naturaleza del Derecho parlamentario. La producción del Derecho Parlamentario: una nueva perspectiva sobre su naturaleza/D. López G. Los Reglamentos parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del Derecho español/J. Rodríguez-Zapata P. Influencia de los vicios in procedendo sobre la eficacia de las leyes/A.E. de Asís R. Las mociones de reprobación y la responsabilidad política individual/ F. Fernández S. La Junta de Portavoces: teoría general y caso español / I. Torres M. Tipología de los

regímenes políticos y del Derecho Parlamentario/ L. Martínez E. La personalidad e indelegabilidad del voto de los parlamentarios/ J.L. Paniagua. Teoría general sobre la naturaleza de los Reglamentos parlamentarios/ C.C. García de Iturrospe –v. 2– (cont. Mesa redonda).–Dimensionalidad del Derecho y concepto del Derecho Parlamentario/ L. Martínez-Elipe. Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario/ Idem... Algunas consideraciones en torno al proceso de racionalización y a la relativización de los caracteres de la norma en el Derecho Parlamentario/ S. Montejo v. – Mesa Redonda sobre la Administración parlamentaria.– La Autonomía financiera de las Cámaras, el especial, el caso español/ Idem... Asambleas legislativas y jurisdicción contencioso administrativa/ J. Ferret i Jacas. Los órganos administrativos de los parlamentos autonómicos como instrumento del control ejecutivo / F: Romero H. La Autonomía administrativa de las Cortes Generales/Ma. R. Ripollés S...–Mesa Redonda sobre Organización y funcionamiento de los Parlamentos Autonómicos...– ...Las Cortes Generales en la elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía/ E. Mitjans P. Control de las normas de las Comunidades Autónomas/ M. Pizarro M. Consideraciones de un historiados ante los Parlamentos regionales/ J. Beneyto. El principio de unidad y las técnicas de armonización en la esfera autonómica/ J.N. Carmona S. El modelo parlamentario y los principios de discusión pública y publicidad parlamentarias en el proceso de la formación de la voluntad política/A. Paramio D... –Mesa Redonda sobre representación política.– ... El control parlamentario de la Administración en el sistema constitucional norteamericano/J. de la Cruz F... –Mesa Redonda

sobre el sentido actual de las inmunidades parlamentarias en España.– Prerrogativas parlamentarias en las comunidades autónomas y jurisdicción penal/M. Montoro P. Algunas consideraciones sobre la inmunidad parlamentaria y su regulación actual/J:J: González R. –Mesa Redonda sobre caracteres y organización del grupo parlamentario.– ... Los grupos territoriales del Senado/J. García F... Los grupos territoriales del Senado/J. Sánchez G. Los grupos parlamentarios/C.C. García de I.

Jornadas de Derecho Parlamentario (España, 1985, 2as), II Jornadas de Derecho Parlamentario, 27, 28 y 29 de marzo de 1985/España, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Secretaría General, Madrid, 1986, pág. 373. Cuadro, diagr. Notas a pie de página. Algunos trabajos incluyen bibliografías.

Número de pedido: SCMON 342.53:061.3 J82s 1986 Stgo.

Contenido parcial: I –Las Cortes Generales y el Tribunal Constitucional/ponencia de J.L. Cascajo de C. Comunicaciones.– El equilibrio de poderes en las relaciones entre las Cortes Generales y el Tribunal Constitucional/F. Díez M. Un apunte sobre jurisprudencia constitucional y derecho parlamentario/M. Ravenga S., J.Ma. Morales A. Las Cortes como reconversoras del Derecho comunitario y la posible relación entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas/C.F. Molina del P. –II– Las Cortes Generales y el Poder Judicial/ponencia de M. Fraile C. Comunicaciones. –Las relaciones de las Cortes Generales con el Ministerio Fiscal/ C. Conde-Pumpido F. Algunas reflexiones sobre aspectos concretos de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial/ J.J.

González R. Notas sobre una posibre actuación de las Cortes en orden a crear la normativa reguladora de la reparación del error judicial/ J. Muñoz C. La independencia judicial, el Consejo General del Poder Judicial y las Cortes/ E. Ruiz V. La inmunidad parlamentaria en la actual democracia española/ J. Sánchez G. –III– La informática parlamentaria. –La informatización de las Cortes Generales/ ponencias de D. López G. La informática en la Asamblea Nacional francesa/ ponencia de R. Neidhartículo Comunicaciones.– El análisis documental y la mecanización de la Administración parlamentaria/ R. Blanco C. Notas sobre la normativa de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la informática: especial referencia al procedimiento de adquisición de bienes y servicios informáticos/ P.Ma. Larumbe B. –IV– Los servicios de documentación de los Parlamentos.– Las Cortes Generales/ ponencia de S. Gandarias A. de C. El Parlamento Europeo/ ponencia de K. Pöehle. Comunicaciones. –Ideas básicas sobre cooperación documental a nivel parlamentario: Cortes Generales y Asamblea legislativa de las Comunidades Autónomas/ A. Martín G. y A. García de la O. La cuestión de la sede del Parlamento Europeo/ J. Elizalde.

Jornadas de Derecho Parlamentario (Madrid, 1995, 6as), Problemas actuales del control parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997. pág. 965.

Número de pedido: SVMON 328.12(460) J82p 1997 Valpo.

Contenido: Apertura de las Jornadas por Juan José Laborda Martín, Presidente del Senado –La función de control en los parlamentos de fin de siglo/ Giusepe De Vergottini– Control parlamentario sobre el ejercicio de la función juris-

diccional/ Fernando Sainz Moreno –Control parlamentario y poder judicial/ Manuel Cavero Gómez– Control parlamentario y Tribunal de Cuentas/ José Manuel Barberán López –El control parlamentario de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: autonomía y comisiones de investigación/ Joaquín García Morillo– El control parlamentario sobre la política del gobierno en materia de Comunidades Europeas/ Manuel Fernández-Fontecha Torres –Titular del control parlamentario/ Luis López– Bicameralismo y control parlamentario/ Eugenio de Santos Canalejo –Mayoría, minoría y control parlamentario/ Miguel Ángel García Herrera– Control del gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario/ Javier García Roca –Distribución del control parlamentario entre los órganos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas/ Alberto Arce Janáriz– Comisiones de investigación o estudio, reflexiones en torno a experiencias recientes del Congreso de los Diputados/ Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui –El control parlamentario desde la perspectiva del gobierno/ Javier García Fernández– Actividad del gobierno y de la administración pública como objeto de control parlamentario/ Juan Alfonso Santamaría Pastor –El control parlamentario del gasto público/ Emilio Recoder de Casso– El control parlamentario de la administración institucional/ José Luis Piñar Mañas –Materias clasificadas y control parlamentario/ Ernesto García– Trevijano Garnica –El control parlamentario de la política exterior/ Fernando Dorado Frías– El control parlamentario de las normas del gobierno con rango de Ley/ Marc Carrillo López –El control parlamentario en las instituciones europeas: el parlamentario euro-

peo: control presupuestario y control político/ Juan Carlos Arce– Desparlamentarización e integración/ Iñigo Bullaín y Roberto Uriarte –Articulación del control parlamentario y del control político-electoral a través de la noción de responsabilidad política difusa/ Oscar Sánchez Muñoz– Relaciones entre las comisiones de investigación y el poder judicial/María Torres Bonet –Comisiones de investigación en el Parlamento Vasco/ Pilar Garrido Gutiérrez y Esteban Arlucea Ruiz– Publicidad parlamentaria y comisiones de investigación/ Rosario García Mahamut –Nota sobre el control-responsabilidad parlamentario sobre los miembros del Gobierno en el ordenamiento canario/ Fernando Ríos Rull– Parlamentarios y grupos como sujetos del control parlamentario en el procedimiento legislativo/ Carlos Gonzalo Ortega Santiago –Procedimiento en las comisiones de investigación/ Elviro Aranda Álvarez– Poderes de las comisiones de investigación para recabar información y documentación: el Real Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril/ Alfonso Arévalo Gutiérrez –Comisiones de investigación[MR] actos de control o instrumentos de información parlamentaria/ Carlos Álvarez-Ossorio Fernández– El otro control parlamentario participación institucional de los sindicatos de trabajadores y de las asociaciones patronales en organismos de la administración como instrumento de control presupuestario/ J. Jesús de Val Arnal –Aproximación de la función de control en el parlamento marroquí/ Ma. Angustias Parejo Fernández– Sobre el control parlamentario de los decretos legislativos/ Ignacio Gutiérrez Gutiérrez –Parlamento y los medios de comunicación: una aproximación a la cuestión de la eficacia del control parlamentario/ José Manuel Rastrollo Rojas– Utiliza-

ción de la legislación delegada y su control parlamentario: aplicación práctica durante el período 1989-1994/ María Vicenta García Soriano–MR Pueden las minorías parlamentarias autonómicas incoar recurso de inconstitucionalidad

Resumen: El funcionamiento del sistema parlamentario, incluida la responsabilidad política gubernamental, depende más del sistema de partidos que de los mecanismos constitucionales. Íntimamente relacionado con lo anterior, es preciso preguntarse acerca del verdadero titular de la facultad de control y su auténtico destinatario. No puede desconocerse el hecho del desplazamiento del poder desde el Parlamento al Gobierno. El Gobierno dirige la política, ejerce la iniciativa legislativa, ejecuta las leyes y controla la actividad controladora de la oposición, si no lo impiden y no suelen hacerlo, los Reglamentos parlamentarios. De esta manera el análisis del control ha de situarse en la relación entre el gobierno y la mayoría parlamentaria que le sustenta, por un lado y, la oposición por el otro.

Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (Santiago de Compostela, 1996, 4ta). FRANCESC PAU VALL, *Parlamento y justicia constitucional*, Aranzadi, coord. Barcelona, 1997, pág. 630. Anexos: pág. 607-630. Jornadas realizadas en el Parlamento de Galicia, Santiago de Compostela, del 18 al 20 de septiembre de 1996.

Número de pedido: SVMON 342.4(460) J82p 1997 Valpo.

Contenido: Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional/ Enrique Álvarez Conde [y] Enrique Arnaldo Alcubilla – La composición y organización parlamentarias

en la jurisprudencia constitucional/ Luis Aguiar De Luque –La composición de las comisiones parlamentarias en la jurisprudencia constitucional/ Florentina Navas Catillo– Los Parlamentos autonómicos ante el Tribunal Constitucional/ Antonio Bar Cendón –Problemas constitucionales de la determinación de las sedes de las asambleas parlamentarias autonómicas/ Jordi Barrat i Esteve– El Tribunal Constitucional en la declaración-autorización de los estados de alarma, excepción y sitio/ Antonio Navas Castillo –Parlamento y justicia constitucional en el derecho comparado/ Antonio Baldassarre– Parlamento y juez constitucional en Francia: MRun modelo de relaciones diferentes o simplemente peculiar?/ Javier Pardo Falcón –Sobre los derechos fundamentales de los parlamentos/ Javier Jiménez Campo– Las incompatibilidades parlamentarias como objeto de la actuación del Tribunal Constitucional/ Juan Fernando Durán Alba –Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario/ Jerónimo Blasco Jaúregui– La renuncia como medio para finalizar el mandato parlamentario/José María Morales Arroyo –Las prerrogativas parlamentarias en la jurisprudencia constitucional/ Francisco Fernández Segado– El derecho de información de los parlamentarios en la jurisprudencia constitucional/ Eduardo Mancisidor Artaraz –MROverruling en la jurisprudencia constitucional sobre el trámite parlamentario de admisión?/ Alberto Arce Janáriz– La facultad de presentar enmiendas como concreción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución/ Ana Ma. Redondo García –El tratamiento del Tribunal Constitucional a las denominadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario/ Carlos de Alfonso Pinazo–

Las normas intraparlamentarias y el recurso de amparo constitucional (comentario de la STC 44/1995)/ Francesc Pau i Vall –El personal al servicio de las Cámaras en la jurisprudencia constitucional: (aproximación al régimen constitucional de la función pública parlamentaria)/ José Joaquín Mollinedo Chocano– La función legislativa en la jurisprudencia constitucional/ José A. Viboras Jiménez –La función de control en la jurisprudencia constitucional/ Luis de la Peña Rodríguez– La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional/ Carlos Viver i Pi-Sunyer –Nuevos problemas en torno al ejercicio de la potestad presupuestaria por el parlamento/ Luis González del Campo– Las funciones parlamentarias no tradicionales en la jurisprudencia constitucional/ Lluís Aguiló Lúcia –Anexos.– Jurisprudencia constitucional citada –Relación cronológica de sentencias y autos del Tribunal Constitucional dictadas en materia parlamentaria.–

Resumen: El tema de las Jornadas se escogió con la intención de efectuar una reflexión –necesaria y pendiente.– sobre las diferentes posiciones que ha venido adoptando el Tribunal Constitucional español en materia parlamentaria. Se entregan las intervenciones como testimonio del interés que despertara la convocatoria.

MADER, LUZIUS, *L'evaluation législative: pour une analyse empirique des effets de la legislation*, Lausanne [Suisse], Payot, 1985. XIII, pág. 190. diagr. Bibliografía: pág. 177-182.

Número de pedido: SCMON 340.13 M181e 1985 Stgo.

Contenido: Introduction.–La législation en crise. Une approche globale du phénomène legislatif. L'évaluation législative: un remède? Objectifs et plan du travail– 1ère. partie –Le développement de la science de la legislation.–

Une discipline en devenir (Le regain d'intèrêt pour la législation. Le champ de la science de la législation. Une discipline scientifique autonome?). Un modèle analytique du processus législatif (Remarques générales. Les séquences du processus décisionnel) –2ème. partie– L'évaluation legislative. –La notion d'évaluation législative (L'émergence de la problématique. Définition de l'évaluation législative. Différents types d'évaluations. Les difficultés méthodologiques). Les critêres d'évaluation (Multitude des critères et diversité terminologique. L'effectivité. La mise en oeuvre. L'efficacité. L'efficience. L'impact). Motifs et fonctions de l'évaluation (Remarques générales. La rationalisation. Le contrôle. La légitimation). L'institutionnalisation de l'évaluation (De la pratique à l'évaluation institutionnalisée. La justification de l'institutionnalisation. Aspects décisionnels et procéduraux. Aspects organisationnels. Propositions concrètes) –3ème. partie– L'évaluation legislative et le droit. –Remarques générales. Droit et réalité (Les deux dimensions du problème. La dichotomie entre l'être et le devoir-être. La prise en considération des effets dans l'interprétation). Questions liées au caractêre évolutif du droit (La législation comme processus d'apprentissage. Le contrôle des effets: une obligation du législateur? Evolution et sécurité du droit. L'expérimentation législative)– Conclusion.– La législation: un mode de régulation sociale en déclin? Un pari sur la transparence. Quelles implications pour le droit?

GROSSO, BEATRIZ, UBERTONE, FERMÍN PEDRO, *Manual de práctica parlamentaria*, Instituto Ciencia y Técnica Legislativa, Buenos Aires, 1995, pág. 149. Incluye notas bibliográficas. Anexos (p. 76-140): El Reglamento de la Cámara de Diputados de

la Nación –Normas sobre trámite legislativo y caducidad de expedientes. Copia autografiada por uno de sus autores: Pedro Fermín Ubertone.–

Número de pedido: SVREFMON 342.53(82) M294d 1995 Valpo.

Resumen: Manual que comprende el desarrollo de temas que muestran las múltiples áreas funcionales del Congreso en Argentina, proporciona un conocimiento sucinto del procedimiento parlamentario, brinda elementos básicos que permiten la formulación de proyectos legislativos y entrega una descripción breve de la historia y contenidos del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación.

MANZELLA, ANDREA, *El Parlamento*, Instituto de Investigacio-nes Legislativas, México, D.F., 1987, pág. 381. Incluye notas bibliográficas. Título original: *Il parlamento*.

Número de pedido: SVMON 328.1(72) M296p.E 1987 Valpo.

MARTÍNEZ, GUTENBERG, *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras: análisis y propuestas*, Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1998, impr. pág. 389. Incluye bibliografía y notas bibliográficas. Anexo documental: pág. 99-384.

Número de pedido: SVMON 342.53(83) M385f 1998 Valpo.

Contenido parcial: Introducción/ Humberto Nogueira Alcalá –La fiscalización como sistema de control– Análisis del marco normativo de la facultad fiscalizadora en Chile –Las comisiones investigadoras– Propuestas legislativas sobre las comisiones investigadoras.

MICHE, ELISABETH, *Secuencias discursivas del desacuerdo: aplicación del modelo ginebrino al análisis del debate parlamentario del artículo 2 de la Constitución española de*

1978, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1998, pág. 146. Bibliografía: pág. 139-146.

Número de pedido: SVMON 82-5:342.53 M623s 1998 SVMON

Contenido: Introducción –El modelo ginebrino de análisis del discurso– Análisis empírico del desacuerdo –Conclusiones.

MONTESQUIEU, *El Legislador y El Arte de Legislar*, Manuel Santaella López, UPCO, Madrid, 1995, pág. 232. Bibliografía: pág. 221-227.

Número de pedido: SCMON 1(44) M779YS 1995 Stgo.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar,* Civitas, Madrid, 1996, pág. 217. Incluye notas bibliográficas.

Número de pedido: SVMON 342.54(469) M971c 1986 Valpo.

Contenido: Las potestades legislativas de las comunidades autónomas – La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias –La primera jurisprudencia del tribunal constitucional sobre las potestades legislativas de las comunidades autónomas– La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones (La sentencia del tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA) – Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional.

NAVARRO BATISTA, NICOLÁS*, Parlamento europeo y poder normativo en la Unión Europea,* Eds. Universidad de Salamanca, *Salamanca*, 1995, pág. 280. Bibliografía: pág. 265-280.

Número de pedido: SVMON 341.232(4) N322p 1995 SVMON

Contenido: El procedimiento consultivo –El procedimiento de concertación– El procedimiento de cooperación – El procedimiento de codecisión –La participación del parlamento europeo en el procedimiento de celebración de acuerdos internacionales– Otros supuestos de dictamen conforme –La participación del parlamento europeo en materia de iniciativa normativa– La legitimación procesal del parlamento europeo ante el tribunal de justicia.

NAVARRO TAPIA, JULIO; NARANJO VITALI, SERGIO, *Del procedimiento de elaboración de las leyes*: *Memoria de Prueba* (Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile), Santiago, Chile, 1992, pág. 236. diagr., tablas. Bibliografía: pág. 231-233.

Número de pedido: SCMON 342.537(83) N322d 1992 Stgo.

Contenido: 1 –Análisis histórico del procedimiento de formación de la ley en los diversos ordenamientos constitucionales de la República– 2 –Técnica legislativa.– ¿Qué es la técnica legislativa? División de la técnica legislativa. La técnica legislativa en nuestro Derecho Positivo. Directrices de técnica legislativa. La división de las leyes. La parte final de las leyes. Organismo de Estado y todo tipo de organizaciones no gubernamentales u organismos privados que asesoran a los parlamentarios y al Congreso Nacional. Distinción entre información y asesoría. La propuesta de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados –3– Formación de la ley: las etapas de su elaboración en el texto constitucional de 1980. Etapa pre-legislativa. Objetivo de la ley. Finalidad de la ley. Materias de ley. Origen e iniciativa (Iniciativa legislativa en la Constitución. Origen de las leyes). Discusión de la ley. Adiciones, correcciones y

enmiendas. De las indicaciones (Las indicaciones de los Reglamentos. Importancia de las indicaciones. Indicaciones que pueden formularse durante la Discusión. Problema de Constitucionalidad relativo a la formulación de indicaciones. Proyecto de Reforma Constitucional en materia de indicaciones). De las Comisiones (Comisiones Permanentes. De la Comisión de Hacienda. Comisiones Especiales. Comisión de Presupuesto. Problema planteado ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, que dice relación con la Ley de Presupuesto. Comisiones Unidas. Comisiones Mixtas: el sistema de Comisiones Mixtas en la Constitución de 1925. Las Comisiones Mixtas en la Constitución de 1980 y su análisis comparativo con la Constitución de 1925; las Comisiones Mixtas en los Reglamentos. Problema planteado en caso de discrepancia entre la Cámara de origen y la Cámara revisora durante la tramitación de una Reforma Constitucional). Las urgencias (El procedimiento de las urgencias en la Constitución de 1980). Legislación delegada. La aprobación o sanción. El veto (Forma de vetar un Proyecto. Tramitación del veto). Promulgación y publicación de la ley. Reforma de la Constitución (La reforma constitucional en la Constitución de 1980. Proyecto de reforma constitucional en lo referente a la función legislativa) – 4 – Aplicación práctica del procedimiento de elaboración de la ley.– Ejemplos. Cuadros explicativos de la forma de elaboración de las leyes y del proyecto de reforma a la Constitución – Consideraciones finales.

OBANDO CAMINO, IVÁN MAURICIO, *La asesoría a la función legislativa del Parlamento: presupuestos teóricos de la asesoría legislativa e investigación histórico-jurídica del asesora-*

miento al órgano legislativo en Chile: Memoria de prueba (Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Católica de Valparaíso), Valparaíso, Chile, 1990, pág. 234. Bibliografía: pág. 227-234. Anexos: pág. 191-226.

Número de pedido: SVMON 342.52 O12a 1990 Valpo.

Contenido: La realidad del trabajo legislativo – El asesoramiento a la función legislativa.

PABLO ELORZA, TOMÁS. *El Congreso Nacional visto desde su Presidencia*, Andrés Bello, Santiago de Chile, 1971, pág. 201. Anexos: pág. 95-201.

Número de pedido: SCMON 342.531(83) P112c 1971 Stgo.

Contenido: Advertencia –El edificio del Congreso Nacional– La Biblioteca del Congreso Nacional –El personal del Senado y la labor que realiza– Mirando al Senado desde la testera.–La convivencia en el Senado. Los debates... Discusión pública de la ley. La hora de incidentes. De los otros incidentes. Gramática y legislación por referencia. Leyes misceláneas y declaración de improcedencia. El Ejecutivo como poder colegislador. Delegación de facultades. Hay que revisar la forma en que trabaja el Senado. Consideraciones generales– El parlamentario.–El parlamentario no vuelve con suficiente frecuencia a la zona. Los parlamentarios prometen mucho y hacen poco, mienten. Los parlamentarios y sus debates. Los parlamentarios y la moral. Los parlamentarios y el coraje.– ¿Es el Congreso una herramienta eficaz para realizar el cambio? –La institución parlamentaria en Chile. Chile, un caso desviado en América Latina. La democracia chilena. La participación del pueblo en el ejercicio del poder. El cambio. El

camino de nuestro desarrollo. El cambio en nuestra década. Coincidencias y disconformidades en el cambio que se propicia. La Asamblea del Pueblo. El Congreso no es obstáculo para la generación de un nuevo orden social –Anexos.– [Discursos].

TORRES DEL MORAL, ANTONIO [et als.], RAMÍREZ, MANUEL, *El Parlamento al debate*, Ed. Madrid, Trotta, 1997, pág. 237.

Número de pedido: SVMON 342.52(460) P252a 1997 Valpo.

Contenido parcial: ...–Algunas interrogantes sobre la reforma del Senado/ José Antonio Portero Molina– El estado de los partidos y la vida parlamentaria/ Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón –El control parlamentario del gobierno en la historia constitucional española/Joaquín Varela Suanzes– La problemática del control en la actualidad/ Luis Aguiar de Luque –El control del gobierno en el derecho constitucional comparado/ Francisco J. Bastida Freijedo– La élite parlamentaria/ Miguel Jerez– Parlamento y grupos de interés/ Joaquim M. Molins –Parlamento y carreras políticas/ Joan Botella– Influencia de los medios audiovisuales en el rol del parlamento/ José Vilas Nogueira –Parlamento y opinión pública/Pedro de Vega–...

MANZANARÉS Y J.P. QUENTIN A, *El Parlamento europeo: composición y funciones*/ J: L. Burban y P. Ginestet. La actitud de los intelectuales/ J: L. Burban. El Parlamento europeo y los parlamentos nacionales: algunas conclusiones/ V. Herman. La confrontación de las posiciones de los partidos nacionales en los países miembros de la Comunidad/S. Solari –II– El Parlamento Europeo: competencias y poderes, relaciones interinstitucionales, perspectivas. –¿Qué diría

Montesquieu?/ H. Manzanarés y J. P. Quentin A. El aumento de los poderes/ J: L. Burban y P. Ginestet. Aspectos políticos de las elecciones directas/ A. Chiti-Batelli– Anexos documentales. –Textos y materiales: introducción/ B. Vilá. Organización interna del Parlamento europeo. Análisis cuantitativo de los trabajos del Parlamento europeo/ P:C: Amilhat y G. Van den Berghe. Aumento de poderes del P.E. Cuestiones institucionales: relación con las otras instituciones comunitarias. El Tratado de la Unión Europea.

EASTMAN, JORGE MARIO, *El Parlamento Latinoamericano: documentos: declaraciones, acuerdos, resoluciones, recomendaciones, estatutos y Reglamento*, comp. Parlamento Latinoamericano, Bogotá, Presidencia del Parlamento Latinoamericano, 1980. XII, pág. 519.

Número de pedido: SCMON 341.185(8=6) P252l 1980 Stgo.

Contenido parcial: Presentación/ J. M. Eastman –1ra Parte– Asamblea constitutiva, Lima, 1964 (Declaración de Lima: integración política; integración económica; integración cultural...). Primera Asamblea Ordinaria, Lima, 1965 (Estatutos del Parlamento Latinoamericano, P:L: Reglamento del P:L...). Segunda Asamblea Ordinaria, Montevideo, 1967. Tercera Asamblea Ordinaria, Brasilia, 1968. Cuarta Asamblea Ordinaria, Bogotá, 1969. Quinta Asamblea Ordinaria, Caracas, 1970 (...La institución Parlamentaria en América Latina: realidades y perspectivas...). Sexta Asamblea Ordinaria, Guatemala, 1972. Séptima Asamblea Ordinaria, Caracas, 1975. Octava Asamblea Ordinaria, Curazao, 1977. Novena Asamblea Ordinaria, México, 1979 –2da Parte– Primera Conferencia Interparlamentaria, Bogotá, 1974 (...Conclusiones de la 1ra Confe-

rencia Interparlamentaria Europa –América Latina: ...; respecto a la democracia parlamentaria y el papel de los Parlamentos; la profundización de las relaciones entre el Parlamento Europeo y el P:L...). Segunda Conferencia Interparlamentaria, Luxemburgo, 1975. Tercera Conferencia Interparlamentaria, México, 1977 (Aportaciones del P:L: dentro de las Comisiones de Trabajo en la III Reunión Conjunta P:L:/Parlamento Europeo: ...; posición del P:L. respecto al tema parlamentarismo y democracia en América Latina, dentro de la Primera Comisión de Trabajo; ...). Cuarta Conferencia Interparlamentaria, Roma, 1979 (Conclusiones del Comité de Asuntos Políticos: los parlamentos y la democracia; ...) – Anexos.– Organigrama del P:L: Organigrama de la Presidencia. Manual de funciones de la Presidencia.

CAETANO, GERARDO, *El Parlamento uruguayo hacia el siglo* XXI*: la imagen pública del parlamento,* Presidencia de la Cámara de Representantes, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, Uruguay, 1995, pág. 217. diagrs. Anexos: pág. 175-217.

Número de pedido: SVMON 328.1(899) P252u 1995 Valpo.

Contenido: Hacia la modernización del Parlamento uruguayo –Parlamento y medios de comunicación– La imagen pública del Parlamento: su transformación ante los desafíos de fin de siglo –La influencia de los medios en la imagen pública del Parlamento– Asesoramiento técnico y respaldo informático al poder legislativo –Adecuación de la asistencia técnica a las necesidades del parlamento moderno– Propuestas para perfeccionar la gestión parlamentaria: instrumentos y respaldos –El nuevo Parlamento y

el juego de las mayorías– Anexos. –Imagen pública del Parlamento: comparación con otras instituciones y actores sociales. Nómina de legisladores de ambas Cámaras y cuadros de asistencias e inasistencias. Actividad legislativa de ambas Cámaras. Cámara de representantes: su trabajo parlamentario en grandes números (1990, 1991 y 1992). Cámara de representantes: labor de comisiones (1990-1994).

PÉREZ ROYO, JAVIER [et al], FRANCESC PAU VALL, *Parlamento y opinión pública,* Tecnos, coord. Madrid, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1995. pág. 309. Notas a pie de página. Bibliografías en algunos trabajos. Corresponde a las intervenciones habidas en las II Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos: Parlamento y Opinión Pública, realizado en Madrid, los días 26, 27 y 28 de octubre de 1994.

Número de pedido: SVMON 342.53(460) P252y 1995 Valpo.

Contenido: El Parlamento contemporáneo y la opinión pública.- El Parlamento contemporáneo y los medios de comunicación/ J. Pérez R. Una reflexión sobre el estado del Parlamento y su potenciación/ F. Pau V. Procesos electorales y opinión pública/ E. Arnaldo A. Los diputados en el Parlamento Europeo y los medios de comunicación/ J. Duch i Guillot. Mesa Redonda: El tratamiento informativo de la actividad parlamentaria/ moderador M.F. Pulido Q. –La función legislativa y la opinión pública.– La función legislativa y la opinión pública/ D. López G. Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo/ J. Terrón M. La publicación de las leyes y su conocimiento por la opinión pública/ A. Arévalo G. –El control parlamentario y

la opinión pública. –El control parlamentario y la opinión pública/ E. Fernández de Simón B. La publicidad en los debates de control parlamentario/ M. Gonzalo. El debate secreto en las Comisiones de Investigación y el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen/ L. Aguiló L. Coloquio/ moderador J:J: Mollinedo Ch.– La función parlamentaria de legitimación y la opinión pública.– La función legitimadora del Parlamento/ P. de Vega G. Legitimación democrática y legitimación política: los criterios de legitimación en las decisiones legislativas de los Parlamentos de Cataluña y del país vasco, un modelo analítico/ F. Requejo C. –El parlamentarismo clásico y la opinión pública.– Parlamento y opinión pública en el parlamentarismo británico clásico: la obra de Walter Bagehot/ J:C: da Silva O. Mesa Redonda: La relación entre el Parlamento y los ciudadanos/ moderador J.R. Cólera L.

BROWNLIE, IAN [et al.], CASSESE, ANTONIO, *Parliamentary control over foreign policy: legal essays,* Ed. Alphen aan den Rijn, The Netherlands: Sijthoff & Noordhoff, 1980, x, pág. 206. Incluye notas bibliográficas.

Número de pedido: SCMON 327(4:73) P252c 1980 Stgo.

Contenido: Parliamentary contro over foreign policy in the United Kingdom/I. Brownlie –Parliament en foreign policy en France/ J.P. Cot.– Parliamentary control over foreign policy en the Federal republic of Germany/ C. Tomuschat –The role of Parliament en foreign policy affairs en Denmark/ F. Mendel– Foreign affairs en the italian Constitution/ A. Cassese –U.S. foreign policy and human rights/ P. Weiss Fagen– The control of the national parliaments of the Nine over european affairs/ C. Sasse– The European Parliament

and foreign affairs: external relations of the European Economic Community/ J. Weiler-Europen Parliament an foreign affairs: political cooperation among the Nine/ G. Gaja

Resumen: Es sabido que la política exterior se ha hecho más y más compleja y como en forma creciente requiere decisiones al instante, éstas se toman con mejor capacidad por la rama ejecutiva del gobierno y, consecuentemente, los parlamentos nacionales tienden a perder sus poderes de control sobre el *hacer* política exterior. Al mismo tiempo, comunidades internacionales han estado prestas a tratar muchas cuestiones tradicionalmente manejadas por autoridades domésticas. Como estas comunidades, en el análisis final, están controladas por gobiernos nacionales, ello implica que las medidas que toman son decididas, fundamentalmente, por los gobiernos, sin que los parlamentos tengan algo que decir sobre la materia. Es así como, también en esta área, los poderes de los parlamentos nacionales se han erosionado gradualmente en beneficio de la rama ejecutiva. El propósito de esta colección de ensayos, no exhaustiva, es ver dónde y cómo ha tenido lugar dicha erosión y si hay alguna oportunidad de idear nuevas formas de *intervención* y control de los parlamentos en asuntos exteriores. Se han seleccionado algunos países (Gran Bretaña, Francia, Alemania, Dinamarca, Italia, EEUU. de Norteamérica) en particular y la Comunidad Europea, en general, en la creencia de que son los más representativos de la tendencia general.

PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA, *El Congreso de la Unión: integración y regulación*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1997, pág. 270. Bibliografía: pág. 245-

263. Notas a pie de página.

Número de pedido: SVMON Stgo. (Catalogación – Recién adquirido)

Contenido: Cap. 1ro. –El derecho parlamentario mexicano: antecedentes y situación actual.– Antecedentes histórico-jurídicos del Poder Legislativo como institución representativa en el derecho comparado. El derecho parlamentario en general: una consideración introductoria. El derecho parlamentario mexicano –Cap. 2do. –La organización del Congreso de la Unión.– Breves antecedentes constitucionales (1808-1996). Su estructura y composición. Sesiones conjuntas. Sus prerrogativas. Los períodos de sesiones. La residencia del Congreso de la Unión y la inviolabilidad del recinto parlamentario –Cap. 3ro.– El sistema electoral, la composición y elección de las Cámaras –Cap. 4to.– El estatuto de los parlamentarios. –La inelegibilidad para el cargo parlamentario y las incompatibilidades de los parlamentarios para otros cargos. Los privilegios... El procedimiento de declaración de procedencia (responsabilidad penal). El procedimiento de juicio político (responsabilidad política). Otros tipos de responsabilidad: la civil y la administrativa. La solicitud de licencia. Asignación económica de los parlamentarios. Obligaciones individuales de los parlamentarios –Cap. 5to.– La estructura orgánica del Congreso de la Unión y de sus Cámaras.–El Congreso de la Unión (Su estructura. La Comisión Permanente...: ... y facultades. La Presidencia...: ...; funciones y obligaciones). Organización interna de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores (La Gran Comisión de cada una...: ...; funciones. La Mesa Directiva de

cada una...: ...; funciones. Las comisiones. Los grupos parlamentarios o fracciones parlamentarias: ...; su regulación; funciones; ...) –Cap. 6to.– El funcionamiento general de las Cámaras –Cap. 7mo.– Las funciones parlamentarias. –... legislativa... financiera o presupuestaria... administrativa... de control... de orientación o de dirección política... jurisdiccional.

PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA, *El control del gobierno: función del "poder legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1996, pág. 283. Bibliografía: pág. 267-283.

Número de pedido: SVMON 328.34(72) P372c 1996 Valpo.

PÉREZ HUALDE, ALEJANDRO, *Decretos de necesidad y urgencia: límites y control en la doctrina, en la jurisprudencia y en la reforma constitucional,* Depalma, Buenos Aires, 1995, XX, pág. 307. Bibliografía: pág. 293-307.

Número de pedido: SVMON 340.134(82) P438d 1995 Valpo.

Contenido: Conceptos generales acerca de la normativa de necesidad y urgencia –Crisis del principio de división de poderes– Estado de emergencia jurídico-político – El supuesto fáctico –Consecuencias de admitir el estado de necesidad como fundamento de legitimidad del decreto de necesidad y urgencia– Límites de los decretos de necesidad y urgencia –El control de los decretos de necesidad y urgencia– Control político por el poder legislativo– El control por los jueces-Control popular.

RALLO LOMBARTE, ARTEMI, *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*, Publicacions de la Universitat Jaume I, Valen-

cia, España, 1993, pág. 341. Bibliografía: pág. 334-341.

Número de pedido: SVMON 342.52(460) R163i 1993 Valpo.

Contenido: Concepto y sistema autonómico de iniciativa legislativa –La iniciativa legislativa gubernamental– La iniciativa legislativa parlamentaria –La iniciativa legislativa de órganos e instituciones intermedios de caracter representativo– La iniciativa legislativa popular –Conclusiones.

Resumen: Se intenta penetrar al interior del sistema de iniciativa legislativa vigente en los ordenamientos jurídicos autonómicos. Se utiliza el método deductivo partiendo del estudio profundo y riguroso, en opinión del autor, de los Estatutos de Autonomía, los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos y la legislación institucional de las Comunidades Autónomas, pues cada uno de ellos aporta elementos configuradores de la iniciativa legislativa ante el Parlamento Autonómico.

RAMÍREZ ALTAMIRANO, MARINA, *Manual de procedimientos legislativos*, Asamblea Legislativa, San José, Costa Rica, 1994, pág. 416. Incluye notas bibliográficas.
Número de pedido: SVMON 342.538(728 R173m 1994 Valpo.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, ALEJANDRO. *La iniciativa legislativa no gubernamental en España: configuración parlamentaria de las proposiciones de ley 1977-1996*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, pág. 143. Bibliografía: pág. 137-143. Apéndice documental: La práctica parlamentaria de las proposiciones de ley: 1977-1996.
Número de pedido: SVMON 342.53(460) R934i 1998 Valpo.

Salas, Acdeel Ernesto, "La Técnica Legislativa en la Reforma del Código Civil", conferencia pronunciada en el Instituto

de Derecho Civil de la Fac. de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Univ. de La Plata. En su: *Estudios de política legislativa: las transformaciones sociales en el Derecho/* con R.S. CARLOS, ALCONADA ARAMBURU, Albatros, Buenos Aires: 1973, pág. 39-49.

Número de pedido: SCMON 34:316 S161e 1973 Stgo.

SANTAOLALLA, FERNANDO, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 2da ed., 1990, pág. 433. Incluye notas bibliográficas.

Número de pedido: SCMON 342.53(460) S232d 1990 Stgo.

Contenido: Concepto y fuentes –Organización de las Cortes Generales.– Estructura y prerrogativas. Composición y elección de las Cámaras. Proceso de vida de las Cámaras. Estatuto de los parlamentarios. Grupos parlamentarios. Estructura orgánica de las Cortes Generales. Funcionamiento general de las Cámaras –Funcionamiento y procedimientos.– Las funciones parlamentarias. Procedimiento legislativo. Sanción y publicación de las leyes. Actos de dirección y control del gobierno. Actos de control. Actos de dirección política. Instrumentos de información.

SANTAOLALLA, FERNANDO, *El parlamento en la encrucijada*, EUDEMA, Madrid, 1989, pág. 150. Incluye notas bibliográficas.

Número de pedido: SCMON 342.53 S232p 1989 Stgo.

Contenido: I –Crisis de los Parlamentos.– Lo de hoy y lo de siempre; lo general y lo de aquí. Factores políticos de la crisis de los Parlamentos. Factores jurídicos de la crisis de los Parlamentos. Reafirmación del Parlamento –II– El poder de los grupos políticos –III– El Senado. –La crisis

general del bicameralismo. El bicameralismo federal. Instauración del Senado en la Constitución de 1978. La pretendida representación territorial del Senado. La contradicción constitucional del Senado. Soluciones posibles –IV– Reglamentismo contra política.- El debate y su sentido. El debate en la Cortes actuales. La agrupación de enmiendas y sus consecuencias. Razones y consecuencias de la situación actual. El uso de la palabra en las Cortes. Remedios posibles –V– Complicaciones organizativas.–Introducción. El pleno. Asistencia a los plenos. El problema de las Comisiones. ¿Potenciar las Comisiones? El problema de las ponencias. El procedimiento legislativo y sus complicacione– VI –Las Cortes Generales y las fuerzas sociales.- Planteamiento. Los órganos auxiliares de las Cortes. Algunas propuestas– VII –Arquitectura, tecnología y debate.– Introducción. La dimensión de la sala. La disposición de los escaños. El estrado presidencial y la tribuna. Micrófonos y teléfonos. La reciente reforma del hemiciclo. Sistema electrónico de votación. Salas de las Comisiones –Parlamento y medios de comunicación.– Importancia del tema. Situación en España. La presencia de la televisión.

SANTAOLALLA, FERNANDO, *El Parlamento y sus instrumentos de información*: (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación), EDERSA, Madrid, c. 1982, XIX, pág. 272. Bibliografía: pág. 265-272.

Número de pedido: SHMON 342.53 S232p 1982 Stgo. (Of. Directora)

Contenido: Parte 1ra –Las funciones del Parlamento (Introducción. La función legislativa. La función financiera. La función de control. La función jurisdiccional. Otras funcio-

nes; la función de representación o expresión). Naturaleza jurídica de las preguntas, interpelaciones e investigaciones (Teorías clásicas del control. Teoría de la dirección política. La teoría de la responsabilidad. Teoría de la garantía constitucional. Teoría de la información como función autónoma del Parlamento. Teoría de la encuesta como instrumento de gobierno de la mayoría. Nueva consideración de la inspección o información parlamentaria: su fundamento plural)– Parte 2da –Preguntas.– Introducción general – La preguntas en Gran Bretaña – Las preguntas en Francia. Las preguntas en Bélgica. Las preguntas en Italia. Las preguntas en la República Federal Alemana. Las preguntas en España. Las preguntas en otros Parlamentos –Parte 3ra– Interpelaciones. –Introducción general. Gran Bretaña y la inexistencia de interpelaciones en sentido estricto. Las interpelaciones en Francia. Las interpelaciones en Bélgica. Las interpelaciones en Italia. Las interpelaciones en la República Federal Alemana. Las interpelaciones en los Parlamentos nórdicos. Las interpelaciones en España– Parte 4ta –Comisiones de Investigación.– Introducción general. Las Comisiones de Investigación en Gran Bretaña. Las Comisiones de Investigación en Francia. Las Comisiones de Investigación en Bélgica. Las Comisiones de Investigación en Italia. Las Comisiones de Investigación en República Federal Alemana. Las Comisiones de Investigación en los Países Bajos. Las Comisiones de Investigación en los Estados Unidos. Las Comisiones de Investigación en España.

SARTORI, GIOVANNI, *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*,

Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1996, pág. 226. Bibliografía: pág. 219-224.

Número de pedido: SVMON 342.53 S251i 1994 SVMON

Resumen: Se analizan las formas democráticas de gobierno vigentes; examina sistemas electorales de mayoría y de representación proporcional, y da atención especial tanto a la representación minoritaria como a las rondas electorales dobles y las formas de votación en Alemania y Japón. Se define y establece un contraste analítico entre el sistema presidencialista y el semi-presidencialista, con especial énfasis en Estados Unidos y América Latina.

Seminario La Eficacia de la Ley, Valparaíso, Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, 15 y 16 de abril de 1996, pág. 102.

Materias: SVMON 340.13(83) S471s 1996 Valpo.

Resumen: Se recogen las ponencias que los Sres. Diputados, delegados extranjeros y autoridades expusieron durante el transcurso del Seminario sobre la eficacia que puedan tener las leyes en el país.

TAPIA VALDÉS, JORGE, *La técnica legislativa*, Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1960, pág. 102. Bibliografía: pág. 95-97.

Número de pedido: SVMON 342.52(83) T172t 1960 Valpo.

SVETAZ, MARÍA ALEJANDRA, *Técnica legislativa*, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 1998, impr. pág. 215. Incluye notas bibliográficas.

Número de pedido: SVMON 342.537(82) T255l 1998 Valpo.

OELCKERS, OSVALDO, CAMUS [et al.], *La Técnica legislativa ante la elaboración de la ley,* Valparaíso, Universidad Católica de

Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Chile, 1998, XXII, pág. 379. Bibliografía: pág. 373-379. Esta monografía ha sido financiada por el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) y publicada por el Senado de la República de Chile.

Número de pedido: SCMON –SVMON 342.52(83) T255l 1998 Stgo.– Valpo.

Contenido: El contenido esencial de la técnica legislativa –El ordenamiento jurídico frente a la técnica legislativa– La fase prelegislativa –El procedimiento prelegislativo dentro del Poder Ejecutivo en Chile– El Mensaje y el fundamento de la Moción –El título o nombre de la ley– La división de las leyes –La cita de la ley– Las leyes modificatorias y la derogación de las leyes – Promulgación y publicación de la ley –La técnica legislativa y la interpretación de la ley– Elementos lógicos para la elaboración de una norma jurídica.

TOSI, SILVANO, *Derecho parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, D.F., 1996, pág. 335. Título original: *Diritto parlamentare*.

Número de pedido: SVMON 342.53 T714d. E 1996 Valpo.

VIRGALA FORURIA, EDUARDO, *La delegación legislativa en la Constitución y los decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1991, pág. 247. Bibliografía: pág. 233-247. Notas a pie de página.

Número de pedido: SCMON 342.529(460) V816d 1991 Stgo.

Contenido: La delegación legislativa con anterioridad a la Constitución –La delegación legislativa en la Constitución de 1978– Las leyes de delegación –Las normas comunes a

toda delegación legislativa– El control jurisdiccional de la delegación legislativa –Las fórmulas adicionales de control establecidas en la Ley de Delegación– Relación de decretos legistativos emitidos con posterioridad a la Constitución (1978-1990).

Cómo reformar el Parlamento, FESCOL, Bogotá, Colombia, 1987, impr. pág. 71.

Número de pedido: SVFOL Caja 126-7 Valpo.

Estudio Cualitativo Gestión Parlamentaria-Sociedad Civil, CEGADES, Santiago de Chile, Chile, 1998, pág. 66.

Número de pedido: SVMON 342.52(83) E82c 1998 Valpo.

Resumen: El objetivo del trabajo es colaborar con el proceso de fortalecimiento institucional de la Cámara de Diputados de Chile, ayudando a identificar, en un período, las áreas más importantes de interés de los chilenos y a determinar los canales adecuados de información que permitan a los parlamentarios desarrollar sus estrategias de comunicación pertinentes.

FERNÁNDEZ DE ZAMORA, ROSA MARÍA, LIAHUT BALDOMAR, DULCE MARÍA, *Los servicios de información en el Parlamento de México*, IFLA, México, 1993, 10, [8], 4 p: diagrs. Trabajo presentado a la Novena Conferencia Internacional de la IFLA, en su Sección de Bibliotecas Parlamentarias. Título en carpeta-cubierta: Servicios bibliotecarios y de documentación del Parlamento de los Estados Unidos Mexicanos.

Número de pedido: SVFOL Caja 181-10 Valpo.

Contenido: Biblioteca del H. Congreso de la Unión –Sistema integral de información y documentación (SIID)– Reflexiones finales.

HAMILTON, WILLIAM GERARD, *Lógica parlamentaria*, Fontamara, México, D.F., 1990, pág. 96.

Número de pedido: SVMON 342.537 H218l 1990 Valpo.

Resumen: El autor, miembro de la Cámara de los Comunes de Inglaterra desde los veintiséis años, fue un "orador famoso a la edad de veintisiete, notable por no haber vuelto a pronunciar en dicha Cámara ningún otro discurso" durante los cuarenta años en que perteneció a ella. Esta obra es un "tratado de las artes oratorias del sistema parlamentario. Enseña el método para defender bien toda clase de causas, buenas o malas, sin dársele un ardite de la excelencia o de la perversidad de lo defendido o atacado por la oratoria. Viene a ser en el parlamentarismo lo que *El Príncipe* de Maquiavelo es en la monarquía absoluta. Uno y otro libros no consideran los sistemas de Gobierno como medios, sino como fines propios: el Poder por el Poder mismo".

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1993, pág. 59.

Número de pedido: SVFOL Caja 142-4 Valpo.

Materias: México. Congreso. Cámara de Diputados

MIRANDA, JORGE, *El proceso legislativo parlamentario en Portugal*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pág. 53.

Número de pedido: SVMON 342.53(469) M672p 1996 Valpo.

Contenido: Aspectos generales –Fase de iniciativa– Fase de estimación –Fase de discusión y votación– Fase de promulgación.

PALMA FERNÁNDEZ, JOSÉ LUIS, *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, pág. 96. Notas a pie de página.

Número de pedido: SVMON 340 P171s 1997 Valpo.

Contenido: I –Introducción: el ciudadano frente a las normas– II –Evolución de la amenaza a la seguridad jurídica.– Antiguas opiniones. El siglo de oro y sus epígonos. Regeneracionismo y multitud de normas. El Consejo de Estado francés (La proliferación de textos. La inestabilidad de las reglas. La degradación de las normas). La reflexión del Consejo de Estado español –III– ¿Qué es estar jurídicamente seguros? –La indeterminación del concepto. El principio de confianza legítima. El Tribunal Constitucional ante la seguridad jurídica. Caracteres de la seguridad jurídica frente a la norma (Certeza de la norma vigente. Claridad del texto de la norma. Capacidad reguladora autosuficiente en su ámbito. Ausencia de motivaciones pedagógicas. Consecuencia de un depurado proceso de elaboración– IV –Dimensión jurisprivatista: derecho comunitario y ordenamiento jurídico privado– V –Dimensión jurispublicista: procedimiento y presupuestos.– La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y sus consecuencias en el orden de la seguridad jurídica. Las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado –VI– Perspectivas normativas y seguridad jurídica. –Consecuencias prácticas (Alejamiento entre el ciudadano y la norma. Alejamiento de la Administración respecto del ciudadano). Consecuencias profesionales (La superespecialización profesional. La generalización común). La feudalización jurídica– VII –La seguridad jurídica en el futuro del sistema de normas.

VIOLANTE, LUCIANO, *Quality of legislation and legislative simplification in European democracies*, Camera dei Deputati, Roma, 1999, pág. 39. Fotocopia. Anexos: pág. 17-39. Copia incluida en esta Bibliografía.

Contenido: The work performed by the Conference of Speakers on the issue of legislation –The issue of legislative complexity– The effects of legislative complexity and the challenge it poses to the fundamental relationship of citizenry and Parliamentary sovereignty –The issue of legislation in the European Union– The initiatives undertaken by IMF, OECD and the World Bank –The factors of legislative complexity that can be eliminated– Possible guidelines for action –Proposals for the improvement of legislative quality– Annexes. –The complexity of legislation the approach of international organizations (OECD. International Monetary Fund, IMF. World Bank). Legislative complexity and the role of Parliaments in the era of globalization/Working Group of European Union Speakers on the Quality of Legislation (Analytical basis. Politicy guidelines to address the issue of legislative complexity).

CANALES NETTLE, PATRICIA, *Facultades de los parlamentos en la elaboración de la ley de presupuestos generales de la nación en la legislación comparada*, Serie Estudios 2, Biblioteca del Congreso Nacional, Unidad de Estudios y Publicaciones, Santiago de Chile, mar.1993, año III, núm. 60, pág. 17.

Serie Estudios, Santiago, Chile, Biblioteca del Congreso Nacional, Unidad de Estudios y Publicaciones, nov. 1996, vol. 13.

Internet: http://www.Congreso.cl/biblioteca/index.html (Ver Publicaciones – Serie Estudios).

Resumen: Es evidente que el rol del Poder Ejecutivo y del Legislativo en la elaboración y control del presupuesto dice relación, con el Régimen Presidencial o Parlamentario de gobierno. En Alemania, la competencia parlamentaria es ilimitada. En Argentina, el presupuesto es elaborado por el Ejecutivo correspondiente la función revisora a Cámara y Senado. En España, de acuerdo con el artículo 134.1 de la Constitución, corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y, a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. En Estados Unidos, los presupuestos se inician a nivel de agencias, se filtran a través de la Oficina de Presupuesto del Ejecutivo, se someten al Parlamento y luego enviados en forma de proyectos individuales de leyes presupuestarias al Presidente, quien puede vetarlas. En Francia, la elaboración corresponde al Poder Ejecutivo. En México también, correspondiente a la Cámara de Diputados, el examen, discusión y aprobación.

CANALES NETTLE, PATRICIA, CONNELLY, THOMAS JOHN, LOISEAU, VIRGINIE, *Aprobación de los tratados internacionales y rol de los parlamentos en la orientación de las políticas exteriores en América Latina y Estados Unidos*, Serie Estudios 2, Biblioteca del Congreso Nacional, Unidad de Estudios y Publicaciones, Santiago de Chile, mayo 1997, año VII, núm. 152, pág. 25. Bibliografía: pág. 21-25.

Resumen: En el medio interno de la política exterior cabe distinguir tres elementos: sistema político, políticas económicas de los países, factores históricos, culturales y sociales.

GONZÁLEZ VERGARA, PAULINA VICTORIA, *Codificación y técnica legislativa*, Revista Chilena de Derecho, Pontificia Univ.

Católica de Chile (PUC), Fac. de Derecho, Santiago, Chile, oct./dic. 1998, vol. 25, núm. 4, pág. 867-895. Bibliografía: pág. 893-895. Tesis de Grado.

Jornadas de Derecho Público (Valparaíso, Chile, 1997, 27ma). Actas de las Jornadas de Derecho Público, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile, 1997, pág. 604. Incluye notas bibliográficas.

Contenido parcial: Flujo y reflujo público-privado/ José Luis Cea Egaña –El derecho público a fines de siglo. Algunas preguntas abiertas/ Eduardo Aldunate Lizana– Dos elementos de nuestro presidencialismo/ Hernán Molina Guaita –Senado y presidencialismo/ Francisco Zúñiga Urbina– La función legislativa en nuestro próximo futuro/Alejandro Silva Bascuñán y María Pía Silva Gallinato –Concepto de ley y tipos de leyes (notas acerca de jerarquía y competencia)/ Francisco Zúñiga Urbina– Fuentes del derecho parlamentario (apuntes acerca del Reglamento parlamentario)/ Francisco Zuñiga Urbina –Proyectos de reformas, de iniciativa de parlamentarios, a las Constituciones Políticas de la República de Chile, de 1925 y 1980/ Sergio Carrasco Delgado– La nulidad de derecho público: su actualidad/ Eduardo Soto Kloss –Reflexiones y bases acerca de la nulidad de derecho público/ Jorge Reyes Riveros– El control de la actividad municipal en la ley, núm. 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Análisis del contenido y eficacia de sus disposiciones/ Patricio Latorre Vivar –El derecho internacional público a fines del siglo XX. Algunas breves reflexiones/ Farouk Garfe Jarufe– El efecto extensivo de los tratados internacionales/ Norma Murillo Wangnet...

Resumen: Se presentan las ponencias a las Jornadas en cuestión, precedidas de la conferencia inaugural ofrecida por el profesor Pedro Pierry Arrau en la cual se refirió a la iniciación de éstas en el año 1961, siendo la sexta vez que a la Universidad Católica de Valparaíso le corresponde organizarlas.

LACHMAYER, FRIEDRICH, *El problema del derecho potencial*, Revista de Ciencias Sociales, Fac. de Derecho y Ciencias Sociales, Fac. de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales y Área de Ciencias Sociales; Univ. de Valparaíso, Univ. de Chile, Sede Valparaíso, Valparaíso, Chile, 1er. sem. 1984, núm.24, pág.51-59.

Contenido: Introducción. –1. Movimientos de documentos, normas y bienes.– 2. Redes orgánicas. –3. Estructura carismática del estado en sentido político.

Resumen: Considerada la legislación como producción de normas, la información sobre las estructuras jurídicas potenciales constituye un capital de inversión para tal producción. La producción de informaciones sobre estructuras jurídicas potenciales, debido a esta conexión pragmática, está por ello unida a la producción de normas. Hasta ahora la producción de normas, en lo esencial, ha tenido suficiente con el acervo tradicional del conocimiento, no obstante, puede ser que la comunicación jurídica haya alcanzado ya el límite de la carga semiótica, de tal modo que se justificaría un alivio de tal carga a través del uso objetivo de instrumentos modernos. Al mismo objeto tendería también la revisión de estructuras jurídicas, en relación con su uso para la producción normativa.

LEIVA FERNÁNDEZ, LUIS, *El veto de las leyes en Ibero América y en las provincias argentinas*, Revista Jurídica Argentina La Ley, Edit. La Ley, Buenos Aires, Argentina, 1996, D. pág. 1279-1289.

Resumen: Estudio comparado de las Constituciones vigentes en Ibero América y en las provincias argentinas, centrándose en el análisis del veto. El veto en tanto entidad legislativa consiste en el ejercicio de un poder negativo, mediante el cual se rechaza un proyecto de ley ya sancionado por el Congreso. La institucionalización del veto presume la existencia previa de división de poderes. Se describen diversos tipos de veto. Mediante el análisis comparado se pueden constatar, entre otros, los siguientes aspectos: –la existencia del veto como instituto constitucional y su ejercicio en la práctica, permiten asumir la existencia de un razonable equilibrio entre los poderes de una república;– los textos constitucionales iberoamericanos y provinciales argentinos se vuelcan decididamente al sistema de veto único; –las Constituciones de Colombia, Costa Rica y el Salvador efectúan la distinción entre el veto como facultad y el veto como deber, y prevén su ejercicio por inconstitucionalidad de la ley sancionada (sólo se refieren al "derecho" de veto las Constituciones de Costa Rica, Guatemala y Nicaragua; ninguna Constitución iberoamericana lo trata como "deber";– las Constituciones provinciales argentinas se refieren al veto como "atribución", "atribuciones y deberes" o "facultad y deber" (sólo se refieren al veto como derecho las de Catamarca, Córdoba y La Rioja); –la Constitución más antigua de entre las vigentes en Ibero América es la de México, de 1917;– en Ibero América y en las provincias argentinas son mayoría las Constituciones que se inclinan

por admitir veto total y parcial; –aceptan una promulgación tácita de la ley sancionada, por el mero transcurso del tiempo, las Constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Paraguay y Uruguay;– se indica, también, cuáles Constituciones contienen previsión normativa autorizando la promulgación por otro órgano, de las leyes sancionadas por el Congreso, pero no vetadas ni promulgadas por el Ejecutivo (Bolivia, Brasil, Colombia, Panamá, Perú y Venezuela); –el plazo más amplio para el ejercicio del veto es de 30 días (Chile y Panamá), seguido por el de 15 días (Brasil, Guatemala, Nicaragua y Perú);– excluyendo a Colombia y Paraguay que utilizan el sistema proporcional, en los que podría ser de seis días, el menor plazo lo dispone la Constitución de El Salvador y República Dominicana con ocho días; –la mayoría de los textos constitucionales no efectúan la distinción entre días útiles o hábiles y días corridos (Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela);– entre las Constituciones Iberoamericanas existen pocas que prevean materias no vetables (esas materias suelen ser referidas a la ley de presupuesto , a la conducta del Ejecutivo y al régimen del Legislativo); –la proporción de votos requeridos en el Congreso para insistir sobre un proyecto sancionado y vetado por el Ejecutivo varía de 3/5 de los miembros a simple mayoría. (T. de A.).

LÓPEZ RUÍZ, FRANCISCO, *Sistema jurídico y criterios de producción normativa*, Revista Española de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, ene./ abr.1994, año 14, núm.40, pág.163-170. Notas a pie de página.

Resumen: Se recoge –a modo de inventario– algunos de los usos más frecuentes del concepto de sistema en los diversos discursos que conforman el *universo jurídico*. Se realiza aprovechando el análisis que al respecto ha hecho G. Tarello. El concepto de sistema va ligado a la dogmática jurídica alemana del siglo XIX, Savigny, Puchta, Ihering, en el campo del Derecho privado y Gerber, Gierke o Laband en el terreno del derecho público, han contribuido de manera decisiva a la institucionalización del concepto de sistema.

MARTINO, ANTONIO A, *La elaboración de proyectos legislativos*, Revista Jurídica Argentina La Ley, Edit. La Ley, Buenos Aires, Argentina, 1996, C. pág. 1235-1243.

Resumen: En estos tiempos, produce abatimiento la desvalorización del contenido de la ley por ineficiencia técnica, sin embargo, se está redescubriendo la posible función propedéutica, ordenadora, igualitaria y modificatoria de la ley. Se espera que dicha función será revalorizada, al representar el resultado de una larga y paciente lucha para encontrar el mejor modo de expresión política de una sociedad. Se revisa un aspecto de la *conditio sine qua non* de una buena elaboración de proyectos legislativos. Se revisan nueve (9) creencias que comparten juristas, legisladores, operadores prácticos del Derecho y legos en la actualidad y se demuestra la incompatibilidad de dichas creencias. Se analiza la creencia 9 que afirma que "el ordenamiento jurídico está siempre determinado, o es por lo menos determinable". Se señala que querer mantener la credibilidad de la proposición 9 implica aceptar una proposición más bien banal (solamente la determinabilidad del contenido de un ordenamiento jurídico permite

realizar modificaciones sobre él). Contra la credibilidad de la proposición 9 se propone la hipótesis de la contaminación legislativa que es la ruptura del equilibrio del sistema de las leyes debido al crecimiento descontrolado de normas legislativas y a la dificultad de eliminar los residuos (normas derogadas). Si fuese verdadera la hipótesis del "estado de legislación legislativa", la credibilidad de la proposición 9 sería casi nula, porque el sistema se habría tornado incontrolable y por lo tanto indeterminable. Para asegurar la credibilidad de la proposición 9 se analizan algunos problemas lógico-sintácticos, semánticos y pragmáticos de los ordenamientos jurídicos positivos. Al tratar los aspectos lógico-sintácticos se hacen tres afirmaciones: 1. la presencia de la cláusula "quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente ley" es un indicio significativo de la dificultad de determinar cuáles normas están vigentes y cuáles normas no lo están más; por lo tanto, es un indicio significativo de la dificultad de la eliminación de las normas derogadas; 2. la existencia de la contaminación legislativa produce fatalmente la indeterminación del ordenamiento; 3. tanto la contaminación como la indeterminación son empíricamente verificables y susceptibles de cuantificación. Se sostiene que en los casos de contaminación legislativa la transferencia del poder político a los juristas y a los aplicadores es inevitable. Un ordenamiento con alto grado de contaminación legislativa es de por sí mismo indeterminable; por lo tanto, se revela falsa la proposición 9, con todas sus consecuencias, no siendo la última de ellas la de hacer vanos los esfuerzos de la nueva legislación. La *conditio sine qua non* para modificar un ordenamiento legislativo por medio de nuevas leyes es saber cuál es el contenido de aquel ordena-

miento; otro requisito consiste en hacer los proyectos de ley de modo tal de no crear nuevas incertidumbres por mala técnica legislativa. Se enuncian algunas soluciones que se consideran posibles para mejorar el estado de contaminación legislativa en el cual se encuentra la mayor parte de los ordenamientos legislativos de los países industrializados. (T. de A.)

MEDINA JARA, RODRIGO, *La indeterminación: su relación con los conjuntos derogados y el orden jurídico desde una visión vertical*, Gaceta Jurídica/Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial de Chile, Jurídica CONOSUR, Santiago, Chile, jul.1994, núm. 169, pág. 14-21. Citas bibliográficas y notas a pie de página.

Resumen: A partir de la pregunta: ¿A dónde van las normas una vez que han sido derogadas?, se posibilita abordar problemas y situaciones cercanas, lo que permite iluminar respecto a la interrogante planteada.

MUÑOZ GAJARDO, SERGIO MANUEL, *La técnica legislativa y la ley penal*, Gaceta Jurídica/ Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial de Chile, Jurídica CONOSUR, Santiago, Chile, sep. 1996, núm. 195, pág. 17-23. Bibliografía: pág. 23.

Contenido: La técnica legislativa – Técnica legislativa penal – Razonamiento final.

MURILLO DE LA CUEVA, PABLO LUCAS, *El examen de la constitucionalidad de las leyes y la soberanía parlamentaria*, Revista de Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, ene/feb. 1979, núm. 7, pág. 197-225. Notas a pie de página.

Contenido: 1. Las garantías constitucionales. –2. La justicia constitucional.– 3. El examen de constitucionalidad de las leyes.– 4. El examen de constitucionalidad de las leyes y el parlamento.– 5. Doble sentido del examen de constitucionalidad de las leyes.

Resumen: Si existe el riesgo de que el Tribunal Constitucional, por medio del examen de constitucionalidad, imponga sus criterios por encima de los mantenidos por las fuerzas políticas mayoritarias en las Cámaras, también es posible, que éstas intenten reducir las competencias de aquel o contrarrestar su actividad. La solución pareciera estribar en el recurso a la práctica del *self restraint*, entendido no como *judicial restraint* únicamente, sino también como auto limitación del Parlamento respecto a todo aquello que pueda menoscabar la esfera de autonomía constitucionalmente garantizada al Tribunal Constitucional. El recurso a las normas de *correttezza* constitucional puede evitar los posibles conflictos que han de surgir en las relaciones de estos órganos constitucionales.

PADILLA, MIGUEL M, *La delegación legislativa en la reforma constitucional,* Revista Jurídica Argentina La Ley, Edit. La Ley, Buenos Aires, Argentina, 1997, D, pág. 914-923. Notas a pie de página.

Resumen: Se interpreta y aclara el sentido y alcance del nuevo artículo 76 de la Constitución Argentina (1994) a la luz de lo que sobre el instituto por él creado se dijo durante los debates en la Convención Nacional Constituyente -tanto en el plenario como en las comisiones- así como de la explicación que de la pertinente cláusula efectuaron posteriormente quienes tuvieron participación en su alumbramiento

y aquellos que, sin ella, la analizaron en su calidad de especialistas. La Constitución limita la delegación legislativa a asuntos de naturaleza administrativa o de emergencia pública. MR Puede el Congreso de la Nación delegar parte de su competencia legislativa solamente en el Poder Ejecutivo –como parece desprenderse del artículo 76– o cabe que lo haga a favor de otros órganos o personas estatales, como por ejemplo, las entidades autárticas?

PÉREZ CARRILLO, AGUSTÍN, *Problemas de política legislativa en la teoría de Alf Ross*, Revista de Ciencias Sociales, Univ. de Valparaíso, Fac. de Derecho y Ciencias Sociales, Univ. de Chile, Sede Valparaíso, Fac. de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales y Área de Ciencias Sociales, Valparaíso, Chile, 2do. sem. 1984, vol. 2, núm. 25, pág. 365-387. Bibliografía, pág.387.

Contenido: 1. Planteamiento. –2. Fundamento teórico en el pensamiento de Alf Ross.– 3. La racionalidad en política legislativa. –4. Afinidad entre las teorías de Ross y Freud.– 5. Las ideas anteriores en la concepción de la política legislativa. –6. Ideología en el pensamiento de Ross y otra coincidencia con la teoría de Freud.– 7. Actitud general ante una nueva legislación. –8. Algunos principios que pueden ser utilizados en política legislativa.

REYES RIVEROS, JORGE, *Eficacia de la ley*. Revista de Derecho, Univ. Austral de Chile, Fac. de Ciencias Jurídicas y Sociales, Colegio de Abogados de la X Región, Valdivia, Chile, dic. 1996, vol. 7, pág. 75-84. Incluye notas bibliográficas.

Contenido: Introducción conceptual –Eficacia de la ley en relación al proceso de su formación– Eficacia de la ley

a partir de su vigencia –La evaluación de programas– Conclusiones.

RIVACOBA Y RIVACOBA, *Manuel de. División y fuentes del derecho positivo*, Colección de Estudios y Monografías, Univ. de Valparaíso, Escuela de Derecho, Univ. de Chile, Sede Valparaíso, Dpto. de Ciencias Jurídicas, Valparaíso, Chile, 1968, núm.1, pág. 223. Notas a pie de página.

RODRÍGUEZ DEL CASTILLO, MARCOS. *Aspectos teóricos del Derecho Parlamentario*, Crónica Legislativa: órgano de información de la LVI Legislatura, Congreso, Cámara de Diputados, México, D.F., oct./nov.1996, núm. 11, pág. 113-124.

Contenido: Su denominación –Fuentes del derecho parlamentario– Elementos de técnica legislativa –Conclusiones.–

Resumen: El ensayo pretende entregar a lectores especializados los elementos teóricos que amplíen su conocimiento en esta rama del derecho. Se analiza, de manera exhaustiva, diversos aspectos teóricos del Derecho Parlamentario, desde su denominación hasta el tratamiento de algunos elementos de técnica legislativa: nombre de las normas jurídicas, discusión de la iniciativa en comisiones, discusión de la iniciativa por el pleno, etc.

SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO, *La elaboración de la ley*, Revista Chilena de Derecho, Pontificia Univ. Católica de Chile (PUC), Facultad de Derecho, Santiago, Chile, mayo/ago.1997, vol. 24, núm. 2, pág. 315-319.

Resumen: No basta una simple perfección técnica del mecanismo que persiga la formación de un sólido consenso entre los órganos colegisladores para elaborar una

norma jurídica, se requiere –para resolver los problemas que aquejan a la comunidad nacional– que dichos órganos se encuentren informados sobre la realidad, configuración y alcance del problema. La carencia de toda iniciativa legal formal por parte de los ciudadanos, característica del tipo representativo del sistema democrático chileno, no es excusa para la ausencia de vías jurídicas que contemplen no sólo la facultad de los particulares de hacerse escuchar, con toda la oportunidad que lo haga útil por los órganos colegisladores, sino, a un mismo tiempo, la obligación de éstos de tomar en cuenta y aquilatar las representaciones que se les haya formulado.

VÁSQUEZ VARGAS, DAVID, *El Congreso y la ley de presupuestos*,

Serie Estudios 2, Biblioteca del Congreso Nacional, Unidad de Estudios y Publicaciones, Santiago de Chile, abr.1994, año IV, núm. 81, pág. 8.

Resumen: Se analiza las reformas en lo que a atribuciones parlamentarias se refiere. Se afirma que el Congreso antes de 1973 gozaba de mayores atribuciones que en la actualidad, ya que sólo puede reducir gastos contenidos en el Proyecto de Ley de Presupuestos, en circunstancias que antes estaba facultado para modificarlos.

BOJKO, R. J., *Getting the most out of parliamentary procedure: a simplified explanation*/, Leadership Friendship Service, A F W , Association of Students of the Univ. of California Davis (ASUCD), Davis, Ca., USA, 1994, pág. 6. Bibliografía: pág. 6. Artículo impreso en feb. 2000, incluido en esta Bibliografía.

Internet:http://asucd.ucdavis.edu/organizations/greek/aphio/leadership/ParliPro.html

Contenido: Introduction: why Parliamentary procedure? –Basics/Fundamentals.– The Chair. A motion. Amending a motion. –Shortcuts– Situation to watch out for –Conclusion.

Survival Tips on Parliamentary Procedure (according to Robert's Rules of Order), Cuesta Web, Sacramento, CA. USA, 1998-2000. Última modificación 20.03.2000. Dividido en 4 Archivos (según fecha de cada sugerencia) y una Bibliografía, se puede consultar según los temas en el Menú o los Archivos en la columna lateral. Artículo impreso en mar. 2000, incluído en esta Bibliografía.

Internet:http://www.calweb.com/~laredo/cuesta5.htm (Menú)

Contenido: Menú.- Before the Motion.(ByLaws: best advice [arch. 3]. The Agenda [arch. 3]. Unfinished business vs. old business [arch. 3]. Entitled to be heard [arch. 0]. Totally wrong phrases [arch. 1]. Unanimous consent [arch. 0]. Meeting vs. Session [arch. 0]. Using the 6 steps to get your way [arch. 2]). During the Motion (6 steps to each Motion [arch. 1]. Some general exceptions [arch. 1]. When the 6 steps do not apply [arch. 1]. 4 motions always out of order [arch. 1]. 5 ways to modify a Motion [arch. 2]. 3 ways to amend a Motion [arch. 2]. Unamendable Motions [arch. 2]. Undebatable Motions [arch. 2]). After the Motion (Counting votes & voting results [arch. 0]. 2/3 vote vs. majority [arch. 3]. Motion adopted, yet still not final [arch. 3]. Rescind, repeal, annul [arch. 0]. Educational Lins. –The Official Robert's Rules of Order Web Site. Parliamentary Newsletter (1995-97). Simplified Rules of Order. Parliamentary Procedure Resources. Handling a Motion/12 Ranked Motions. Bibliography on Parliamentary Procedure with Comments– Books.

Resumen: “We must learn to run a meeting without victimizing the audience; but more importantly, without being victimized by individuals who are armed with parliamentary procedure and a personal agenda. Once a month, I shall discuss Survival Tips on Parliamentary Procedure based on Robert’s Rules of Order”. Comments and suggestions appreciated by a parliamentarian at *mailto:laredo@calweb.com* (Archives) or *gavel@winnign.com* (Menú).

EUROSEEK DIRECTORY, Buscador de Parliamentary Procedure, Stockholm: Bengt T. Hellsten, Chairman, 1996- 2000. Actualizado hasta la fecha, Consultado en febr. 2000 por A.Elberg.

Internet:http://webdir.euroseek.com/?ilang=en&catid=43943

Búsqueda: Parliamentary Procedure. –11 referencias (se citan las no desarrolladas) 1182160 Sites | 182560 Categories.– ... \ (consultant on meetings, conventions, bylaws, voting and elections, presiding, Robert’s Rules and other rules of procedure for boards, associations, attorneys, public officials, association officers, and workshops). Parliamentarian Dwayne Roberts (a Professional Registered Parliamentarian answers your questions related to parliamentary procedure). ... The Parliamentarian Online (Parliamentary procedure is a term that refers to the application of parliamentary law and rules in the conduct of business in a deliberative assembly. The term includes not only the specific rules and principles, but also their application at all levels of organization and operation of a permanent society). The Parliamentary Procedure Instructional Materials Center (provider of workshops –over 455 completed nationwide–, quality parliamentary procedure instruc-

tional resources –some are for grades 7-12–, and FREE materials and consulting from Shane D. Dunbar (MEd, PRP), a Professional Registered Parliamentarian).

NATIONAL ASSOCIATION OF PARLIAMENTARIANS, *National Association of Parliamentarians*. Independence, MO, USA: NAP, c1996-97. Dirección: 213 South Main Street. Independence, MO, 64050-3850 Tel: (816). 833-3892-888-NAP-2929 (tollfree). Fax: (816) 833-3893. [Consultado en feb. 2000].

Internet: http://www.parliamentarians.org/

Contenido: About NAP. – Goals of NAP. How to join the NAP and the benefits of membership. NAP Leadership. Locate NAP parliamentarians near you – News (Quarterly newsletter published for units since 1996, and called the News and Views Communique; ..."with the advent of the new millennium and the 1999-2001 administration" ... has "a new look and a new name"-"The Beacon") –Parliamentary Procedure (basic information on key elements of parliamentary procedure)– Catalog –Events– Membership & Services.

Resumen: NAP is dedicated to teaching, promoting, and disseminating the philosophy and principles underlying the rules of deliberative assemblies. It "is the oldest and largest professional non-profit association of parliamentarians in the world. NAP's primary objectives are teaching, promoting, and disseminating the philosophy and principles underlying the rules of deliberative assemblies. NAP helps coordinate the services of Professional Registered Parliamentarians to a wide variety of organizations. We can assist you to become a Registered Parlamentarian, and we offer numerous benefits to our members. NAP also offers

an extensive supply of educational materials designed to help organizations deliberate effectively, as well as an independent study course in parliamentary procedure offered in partnership with the University of Wisconsin – Extension. In addition, we now have our entire catalog of educational materials and NAP supplies availa-ble on-line, along with information about NAP, parliamentary procedure, and upcoming events. ... Organized in 1930, NAP is recognized as the premier professional non-profit association of parliamentarians in the world…"

Direcciones de Internet sugeridas para consulta

http://www.plan.gouv.fr/publications/degaulle.htm
http://www.gtnet.gov.uk/lawcomm/misc/atatute.htm
http://www.buvette.net/
http://www.lawsonline.com/
http://thomas.loc.gov/home/thomas2.html
http://www.saij.jus.gov.ar/
http://servicio.sfp.gov/ar/cgi-bin/buscar.pl
http://www.capitol.state.tx.us/capitol/drafting/sec770.htm
http://europa.eu.int/eur-lex/fr/index.html
www.capitol.state.tx.us
www.tlc.state.tx.us
www.xlinkcorp.com
frli.law.gov.au
www.justice.gov.hk
www.dhfs.state.wi.us
www.law.tulane.edu
www.lsc.state.oh.us
cuis.kub.nl
slc.leg.wa.gov
www.leg.state.nv.us
www.njleg.state.nj.us

www.philwomen.net
www.revisor.leg.state.mn.us
www.abate-il.org
www.legassembly.sk.ca
www.ncsl.org
www.state.me.us
www.washingtoncounsel.com
ftp.legislature.state.nc.us
soswy.state.wy.us
www.assembly.ab.ca
www.azleg.state.az.us
www.clas.berkeley.edu
www.illinoisbar.org
www.legintent.com
www.legis.state.ia.us
www.legis.state.il.us
www.lis.state.il.us
www.lri.jur.uva.nl
www.state.nd.us
www.code-co.com
www.nhvbc.com
cuis.kub.nl
slc.leg.wa.gov
www.leg.state.nv.us
www.njleg.state.nj.us
www.philwomen.net
www.revisor.leg.state.mn.us
www.ebate-il.org
www.legasembly.ab.ca
www.ncsl.org
www.state.me.us

www.washingtoncounsel.com
ftp.legislature.state.nc.us
soswy.state.wy.us
www.asembly.ab.ca
www.azleg.state.az.us
www.clas.berkeley.edu
www.illinoisbar.org
www.legintent.com
www.legis.state.ia.us
www.legis.state.il.us
www.lis.state.il.us
www.lri.jur.uva.nl
www.state.nd.us
www.code-co.com
www.nhvbc.com

Manual de Redacción de Textos Jurídicos

Mtra. Susana Beatriz Ferreyra Filloy

EL TEXTO JURÍDICO

Objetivo

Es comunicar un supuesto normativo o situación a fin de que sus destinatarios estén en condiciones de conocer los derechos y obligaciones que, por su particular situación, les otorga o impone el sistema jurídico. De igual manera, es dar a conocer una situación determinada, de carácter público o privado, con trascendencia legal hacia los interesados.

Por su carácter general, en principio, el texto jurídico debe ser claro en sus supuestos y preciso en los términos en que está redactado, de tal manera que su comprensión e interpretación se corresponda con la agilidad y corrección gramatical de su estilo, forma y contenido y no con el dominio técnico del derecho.

Lo mismo es aplicable, desde luego, a los textos jurídicos de índole privada, de ahí que en esta guía se presentan elementos para una correcta redacción de ambos tipos de documentos.

Estilo

Por tratarse de escritos relacionados con una profesión específica (la del derecho en todas sus modalidades) y la actividad de gobierno directa (legislación, administración pública) o indirecta (sentencias, jurisprudencia) de larga tradición y práctica inmemorial, su redacción desde hace muchísimos años ha tendido a conservar expresiones y formatos rígidos en algunos aspectos.

El idioma y el trato social, público y político inclusive, evolucionan y por tanto es necesario adecuar estos textos a los tiempos que corren, pero siempre respetando los lineamientos que hacen a su validez jurídica y que afortunadamente no dependen del estilo en que se redacten, sino de los contenidos que les señala el propio orden jurídico.

Ahora bien, una característica general del *estilo jurídico* es que presenta oraciones y párrafos a veces extraordinariamente extensos, donde casi no se utiliza el punto seguido y poco el punto y aparte. Esta falta de fragmentación (ver *Fragmentación*, página 268 en *Principios básicos de redacción*) es propia de una redacción antigua, pero que suele conservarse principalmente por tradición.

Sugerencias para actualizar textos jurídicos

- Limitar al máximo posible el lenguaje técnico.
- Escribir oraciones breves y claras, con pocas subordinadas por vez (Consultar Pronombres relativos, página 310).
- Ubicar el tema principal en las oraciones principales, no en las subordinadas.
- Redactar tan sencillamente que el texto no se pueda prestar a interpretaciones.

- Evitar las nominalizaciones (Consultar *Nominalización y sustitución por verbos*, página 296 en *El sustantivo*).
- Simplificar las perífrasis o frases verbales (Consultar *Perífrasis o frases verbales*, página 289 en *El verbo*).
- No utilizar neologismos (acepciones o giros nuevos introducidos en el idioma) aún no suficientemente probados o conocidos.

Ejemplos:

posesionario	por	poseedor
dimensionar	por	medir, evaluar, mensurar, estimar, calcular
accesar	por	acceder (accesar sólo se utiliza en computación)
élite	por	elite
suceso	por	éxito
flamable	por	inflamable
implementar	por	realizar, llevar a cabo, efectuar, ejecutar, organizar, preparar, cumplir
presumir	por	suponer
cocoa	por	cacao
doparse	por	drogarse
problematizar	por	analizar
conceptualizar	por	concebir
visualizar	por	descubrir, entrever
promedio/en promedio	por	aproximadamente

- Aclarar en un apartado aquellos neologismos que deban introducirse por así convenir a nuevos conceptos.
- Presentar los escritos con una disposición gráficamente clara de sus partes para facilitar su visualización (Ver *Etiquetado*, página 270 en *Principios básicos de redacción*).
- Uniformar las cabezas de cada inciso de un listado (Ver *Uniformidad*, página 273 en *Principios básicos de redacción*).
- Eliminar elementos retóricos (palabrería) para no enturbiar el significado.

- Redactar títulos y subtítulos breves y precisos.
- Utilizar expresiones de uso habitual.

Información Cero

Definición

Formulado por el semiólogo italiano Umberto Eco, este concepto se refiere a todo aquello expresado en un texto y que ya es conocido por el lector. Incluye las redundancias (pleonasmos) pero no sólo a éstas. Entonces se considera información cero lo obvio en general (p.ej. salir afuera) y también todo aquello que –por su trabajo, profesión o función en un puesto– un lector concreto ya sabe desde antes de leer. En cada caso, quien redacta evaluará pensando en su destinatario si debe incluir o no determinados datos.

A continuación se presenta una lista de construcciones habituales en documentos jurídicos, y su corrección.

Aplicación

CON INFORMACIÓN CERO	SIN INFORMACIÓN CERO
El día 6 del mes de julio del año de 2006	El 6 de julio de 2006
Una multa por la cantidad de $ 200	Una multa de/por $ 200
El oficio número 1000	El oficio 1000
Está sita en las calles de Morelos núm. 89	Está en Morelos 89
Presentar en un lapso/ periodo de 5 días hábiles	Presentar en 5 días hábiles
Por medio del presente le informo	Le informo
Por este conducto le manifiesto	Le manifiesto

(Continuaciòn)

CON INFORMACIÓN CERO	SIN INFORMACIÓN CERO
Sin más por el momento lo saludo	Lo saludo
Sin otro particular le envío un saludo	Le envío un saludo
Le escribo para que si no media inconveniente remita	Remita/solicito remitir
Espero su mejor buena voluntad para	Espero su voluntad/buena–voluntad/mejor voluntad
Repita nuevamente el número del artículo	Repita el número del artículo
Subraye debajo de la cita textual	Subraye la cita textual
Prevea de antemano lo necesario	Prevea lo necesario
El documento de fecha 23	El documento del 23
El día de ayer/hoy/mañana se auditará	Ayer/hoy/mañana se auditará
De las 9:00 a las 18:00 hrs. pm	De las 9:00 a las 18:00 hrs.
Se adjunta/anexa al presente una copia	Se adjunta/anexa una copia
CP LIC. Esteban Quito. Para su conocimiento	CP LIC. Esteban Quito
Se encuentran interrelacionados entre sí	Se encuentran interrelacionados
Le solicito a usted	Le solicito/solicito a usted
Prepare con anticipación el escrito	Prepare el escrito
LIC. Estela Garto. Presente	LIC. Estela Garto
Para: Dra. Eva Sion De: Dr. Casimiro D. Tras	Para: Dra. Eva Sion De: Dr
Aclaración de firma: Dr. Casimiro D. Tras	Aclaración de firma: nada o aclarar cargo si no se indicó junto al nombre del destinatario
El Concejo Municipal se reunió	El Concejo se reunió
El erario público se halla	El erario/tesoro público se halla
Habrá un alza de precios en la tortilla	Habrá un alza en la tortilla
Título: El recurso de amparo	El recurso de amparo

(Continuaciòn)

CON INFORMACIÓN CERO	SIN INFORMACIÓN CERO
Inicio de párrafo 1: El recurso de amparo en México es una...	Inicio de párrafo 1: En México es/ es una...
Título: Quejas y denuncias	Quejas y denuncias
inicio de párrafo 1: Las quejas y denuncias referentes a...	inicio de párrafo 1: Las referentes a...

Principios Básicos de Redacción

Toda escritura supone un proceso elaborado y planificado. Pero en la práctica, suele redactarse *espontáneamente* y al concluir, tratar de corregir.

Sin embargo tal espontaneidad es solo un eufemismo, pues después de muchos años de estudio y ejercicio laboral, la memoria ha acumulado una enorme cantidad de párrafos modelo –escritos no se sabe por quién ni cuándo– a cuyo apego se considera casi una obligación legal.

Además, para *ahorrar tiempo* se copian textos y fórmulas ajenos a un área, tiempo y actividad, indiscriminadamente y sin evaluar si son correctos, claros, cumplen las normas del idioma o sirven al interés de quien redacta y de quien lee en una situación muy concreta.

En la actualidad la escritura es más dinámica –para corresponderse con el ritmo del presente– y se rige por algunos principios que favorecen comunicación escrita rápida entre personas con grandes cargas laborales y poco tiempo.

Fragmentación

El contenido debe presentarse en unidades pequeñas y manejables. Esto es, los párrafos serán cortos y no se abusará de las oraciones demasiado extensas.

Beneficios:

- alienta la lectura,
- aumenta la claridad

Ejemplo de texto sin aplicar fragmentación

- [Con fundamento en los artículos 1001 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 0, 1 y 2 primer párrafo de la Ley Federal... de aplicación supletoria; 3, 4 fracción IV, 5 y 6 párrafo primero de la Ley...; séptimo transitorio de la Ley ...y 8 de su Reglamento, y en cumplimiento a lo ordenado por el resolutivo noveno del oficio... que se dictó en el expediente..., mediante el cual se resolvió el procedimiento administrativo incoado a la empresa Los Patitos, esta autoridad administrativa hace de su conocimiento que deberán abstenerse de recibir propuestas o celebrar contrato alguno con dicha empresa, de manera directa o por interpósita persona, sobre las materias de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, y obras públicas, por un plazo de mil años contados a partir del día siguiente a aquel cuando se publique la presente circular en el Diario Oficial...] (una sola oración)

Sugerencia para corregir aplicando fragmentación

- [Con fundamento en los artículos 1001 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 0,1 y 2 primer párrafo de la Ley ...de aplicación supletoria; 3,4 fracción IV, 5 y 6 párrafo primero de la Ley... y 8 de su Reglamento]. [De conformidad con lo ordenado por el resolutivo noveno del oficio... que se dictó en el expediente... mediante el cual se resolvió el procedimiento administrativo incoado a la empresa Los Patitos].
  [Esta autoridad administrativa comunica que deberán abstenerse de recibir propuestas o celebrar contrato alguno con dicha empresa, de manera directa o por interpósita persona, sobre las materias de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector y obras públicos por un plazo de mil

años contados a partir del día siguiente a aquel cuando se publique la presente circular en el Diario Oficial...]

Etiquetado

Este principio se aplica para ofrecer al lector –mediante títulos, subtítulos, etiquetas, cuadros, gráficas, diagramas de flujo, negritas, itálicas o cursivas, subrayados, enlistados– una idea previa, un avance de lo que va a leer para obtener un panorama general del escrito.
Beneficios:

- destacar diferentes datos
- anticipar contenidos
- permitir la rápida ubicación de una parte del texto

Ejemplo de texto sin aplicar etiquetado

- Las bases de las licitaciones se encuentran disponibles para consulta y venta en internet http://compranet.gob.mx o bien en avenida Nuevo León, número 111, piso 2,colonia NN, código postal 0000, Cuernavaca, Mor., teléfono 10 00 00, extensiones 200 y 300, de lunes a viernes, con el siguiente horario de 9:00 a 15:00 horas. La forma de pago es, cheque certificado o de caja a favor de la Secretaría… Una vez efectuado el pago, éste no será reembolsado. En compraNET, mediante los recibos que genera el sistema. Las juntas de aclaraciones, los actos de presentación de proposiciones y apertura de las propuestas técnicas y económicas, se efectuarán en las fechas y horarios señalados, en la sala de juntas de la convocante, ubicada en el piso 100 del domicilio antes mencionado...

Sugerencia para corregir aplicando etiquetado

- *Bases de las licitaciones*

Consulta y venta en compranet.gob.mx o en Av. Nuevo León 100 piso 2 Col. NN CP 0000 Cuernavaca, Mor. Tel. 10 00 00, ext. 200 y 300, de 9:00 a 15:00 hr, lunes a viernes.
Una vez efectuado el pago, éste no se reembolsará. Si se abona por vía electrónica, el sistema genera los recibos.
Juntas de aclaraciones, actos de presentación de proposiciones y apertura de propuestas técnicas y económicas en las fechas y horarios señalados, en la sala de juntas de la convocante, piso 100 del domicilio arriba mencionado.

Cohesión

Toda lo contenido en un fragmento debe referirse a un solo punto principal. Por tanto debe colocarse junta la información parecida y separarse la que no tiene relación con ella. Beneficios:

- mantener una constante velocidad de lectura
- no distraer al lector cambiándolo abruptamente de subtema

Ejemplo de texto sin aplicar cohesión

Se dará amplia difusión al Programa Tal a nivel nacional y se promoverán similares acciones por parte de las autoridades locales. Las copias de los expedientes técnicos de los proyectos estarán disponibles oportunamente para su consulta en las representaciones de la Secretaría Tal. La información del programa se dará a conocer en la página de internet de la Secretaría http://www...

Sugerencia para corregir aplicando cohesión

Se difundirá ampliamente el Programa Tal a nivel nacional y se promoverán similares acciones por parte de las autoridades locales. Se dará a conocer en la página http://www... de la Secretaría ...

Las copias de los expedientes técnicos de los proyectos estarán disponibles oportunamente para su consulta en las representaciones de esa Secretaría.

Relevancia

Debe evaluarse cuidadosamente qué es lo importante y qué lo secundario en un texto.
Beneficios:

- evitar la revoltura entre ambos elementos
- perder impacto comunicativo

Ejemplo de texto sin aplicar relevancia

- En los autos del Juicio de Amparo 000/2012 , promovido por Juan de las Pitas en su carácter de apoderado legal de la Institución El Paquete, SA de CV contra actos de la N Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de xxx, con residencia en –x ciudad–, reclamando la resolución del 10 de enero del dos mil doce; radicado en este Juzgado Primero de Distrito en el Estado de x, sito en la calle xxx número 8, colonia xxx de esta ciudad de…, se le ha señalado con el carácter de tercero perjudicado y como se desconoce su domicilio actual, se ha ordenado emplazarlo por edictos, que deberán publicarse por tres veces de siete en siete días en el Diario Oficial... y en uno de los diarios de mayor circulación en la República, de conformidad con lo dispuesto por...

Sugerencia para corregir aplicando relevancia:

- El Juicio de Amparo 000/2012 –radicado en este juzgado Primero de Distrito en el estado de xxx, Andrés 8, Col, xxx de Las Cavernas– fue promovido por Juan de las Pitas en su carácter de apoderado legal de la institución El Paquete, SA de CV contra actos de la Ene Sala del Tribunal Superior de Justicia del estado de xxx con residencia en –x ciudad–. En sus autos reclama la resolución de 10 de enero de dos mil doce.

Se la ha señalado con el carácter de tercera perjudicada y como se desconoce su domicilio actual, se ha ordenado emplazarla por edictos. Estos deberán publicarse... (*Lo subrayado es lo más importante y finalidad del escrito*)

Uniformidad

Deben utilizarse formatos, tipos de letra, maneras de nombrar, etiquetas, sangrías, encabezados, vocablos semejantes dentro de un mismo o mismos escritos.

Ejemplo de texto sin aplicar uniformidad

...proporcionarán asesoría para:

- La planeación...
- La selección de...
- El uso de los recursos...
- El fortalecimiento de la interacción...
- Definir mecanismos para...
- Inducir y apoyar...
- Favorecer entre...
- Orientaciones para...
- El fortalecimiento del grupo...

Sugerencia para corregir texto aplicando uniformidad

...proporcionarán asesoría para:

- Planificar
- Seleccionar...
- Usar
  - recursos...
  - modelos...
- Fortalecer
  - la interacción...
  - el grupo...

- Definir mecanismos para ...
- Inducir y apoyar...
- Favorecer entre...
- Orientar para...

Signos de Puntuación: Casos más habituales

Se utilizan para pausar y provocar sentido en el texto. Si se escribiera sin un solo signo, costaría trabajo entender e incluso, podrían transmitirse significados diferentes (p.ej. Sufragio efectivo no. Reelección).

En esta sección, se mencionarán aquellas situaciones usuales en la redacción de textos jurídicos, con especial mención de los casos obligatorios de los signos.

Uso de la coma

a) Para separar los elementos de una enumeración horizontal (obligatoria)

Ejemplo

Las atribuciones genéricas de Coordinador General son elaborar, poner en práctica, auxiliar al titular del ramo, realizar estudios y diagnósticos y ejercer las funciones a que se refiere el artículo...

Ejemplo

Se fomentarán acciones para el desarrollo político del país con los órganos constitucionales autónomos; entidades federativas, municipios y delegacio-

Nota: si hubiere comas dentro de alguno de los elementos, entonces entre uno y otro se usará un punto y coma (*obligatorio*) para separarlos.

nes; partidos, agrupaciones, organizaciones políticas y sociales; instancias del sistema educativo nacional; medios de comunicación; instituciones de investigación y población en general.

b) Para separar la aposición del resto de la oración (*obligatoria*)

Ejemplo

- El Lic. Aquiles Voy, Magistrado de la N sala, inaugurará el acto.
  aposición
- El Lic. A. C. Eloso, apoderado legal de…, interpuso…
  aposición

c) Para suplir un verbo omitido a fin de evitar su repetición (*obligatoria*)

Ejemplo

- El artículo 1ero de la Ley... señala las garantías sociales y el 10*, tal cosa
  **señala*

d) Para separar el vocativo del resto de la oración, no importando dónde se hallare ése (*obligatoria*)

Ejemplo

- Señoría, las pruebas son falsas.
- Las pruebas, Señoría, son falsas.
- Las pruebas son falsas, Señoría.

Ejemplo

Representar a la Secretaría ante los tribunales federales y del fuero común (*no va coma, aquí termina el sujeto*) es una de sus facultades.

NOTA: nunca debe colocarse punto después del sujeto.

e) Para separar una construcción *explicativa* del resto de la oración (*obligatoria*)

Ejemplo

- Los escritos, que no cumplen la normatividad, serán devueltos.

Ejemplo

- Los escritos que no cumplen la normatividad serán devueltos. (*Sólo se devolverán los que no cumplen la norma*)

f) Después de una condicional cuando ésta se halla al inicio o al final de oración, sobre todo si ésa es extensa (habitual)

Ejemplo

- Si una ley no se publica en el Diario Oficial de la Federación, no tiene...
- No tiene..., si una ley no se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Uso del punto y coma

Al revisar documentos jurídicos de toda índole, se advierte que existen muchos errores al utilizarlo. La redacción en general actualmente prefiere abstenerse, pues es bastante difícil su aplicación correcta.

Al respecto, consultar la nota al punto A sobre el uso de la coma. En tal caso, el punto y coma es obligatorio y es el único absolutamente seguro.

Si se utiliza, para confirmar su correcto uso se aconseja sustituirlo por un punto seguido. Si éste queda bien en el escrito,

NOTA: el ejemplo expresa que todos los escritos serán devueltos. Si no se colocan las comas, entonces cambia el significado (*especificativa*)

entonces el punto y coma está bien usado. Es fácil darse cuenta si un punto es correcto, lo que no sucede con el punto y coma.

Ejemplo

> Asimismo las ensambladoras, carroceros, distribuidoras, comercializadoras o importadoras de vehículos que no hayan cumplido con la obligación de presentar los informes respectivos al Registro Nacional de Vehículos, en términos de la ley que se abroga conforme al artículo segundo transitorio. Deberán suministrar al Secretario Ejecutivo la información a que se refiere el párrafo anterior, en un plazo no mayor de 60 días naturales a partir de la publicación de la presente ley. (el punto es incorrecto pues corta la idea; por tanto, lo será el punto y coma)

Uso de los dos puntos

a) Después del anuncio de una cita textual (*obligatorios*)

Ejemplo

- El Acuerdo A/190/04 señala en su cuarto párrafo: *Con motivo* de la...

Ejemplo

- *Con motivo* de la... señala el cuarto párrafo del Acuerdo A/190/04.

b) En decretos, sentencias, bandos, edictos, dictámenes, certificaciones, entre otros documentos de similar finalidad, se colocan después del verbo que va escrito todo en mayúsculas.

Nota: si la fuente de la cita se escribe después de ella, no se colocan los dos puntos.

Ejemplo

- CONSIDERANDO QUE:
  Como parte del rediseño de procesos, procedimientos y operaciones de...
  El 10 de junio de 2009 se publicó en...
  El 13 de agosto de 2003 se publicó en...

Uso de la raya

a) Para incluir un inciso, explicación, comentario o parte que desee destacarse en una oración (opcional, sólo quien redacta puede evaluar la situación)

Ejemplos

- El mencionado porcentaje podrá ser superior –según juicio de las áreas presupuestales– de acuerdo con las características del proveedor así como de los bienes o servicios.
- Los funcionarios que exceptúen a los proveedores de entregar las garantías de cumplimiento –en operaciones que no rebasen el monto señalado en la fracción II de estas normas– deberán rendir semestralmente en junio y diciembre...
- La creación y administración de un fondo –en su caso la administración de sus rendimientos– se integrará con la parte de la aportación federal que corresponde al municipio.

Uso de los puntos suspensivos

Para indicar la supresión de un fragmento de una cita textual (*obligatorios*)

Nota: existe una tendencia a dejar de usar los dos puntos después de tales palabras. Se ha incluido que después del verbo para evitar repetirlo al inicio de cada inciso.

Ejemplo

- "...concurrirán al financiamiento de la investigación científica y desarrollo tecnológico. El monto anual que el Estado-Federación, entidades federativas y municipios destinen (...)* deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor a 1% del PIB ..."

*Si la supresión se produce en medio de la cita, los suspensivos se encierran entre paréntesis.

Uso de los paréntesis

Para transmitir información muy menor y poco extensa (*habitual*)

Ejemplo

- La Secretaría de Gobernación (SEGOB) solicitó...
- Benito Juárez (1807-1860) propuso y aplicó...
- Se calcula un presupuesto de $ 10 000 (diez mil pesos)

Uso de las comillas

a) Para encerrar citas textuales

Ejemplo

- El discurso de apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión inició con estas palabras:
  "El Congreso de la Unión es una de las instituciones fundamentales de la democracia representativa y plural que los mexicanos adoptamos como forma de gobierno."

Nota: actualmente se usan cada vez menos los paréntesis. Según estudios realizados, la mayoría de los lectores tiende a saltarse el contenido de los mismos, por sentir que los distrae. Lo anterior se halla relacionado con que al hablar se dice: "entre paréntesis..." para anunciar que se va a cambiar de tema.

Ejemplos

El discurso de apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión inició con estas palabras:

- *El Congreso de la Unión es una de las instituciones fundamentales de la democracia representativa y plural que los mexicanos adoptamos como forma de gobierno*. (*en cursiva*)
  - El Congreso de la Unión es una de las instituciones fundamentales de la democracia representativa y plural que los mexicanos adoptamos como forma de gobierno. (*sangrada o centrada*)

Enlaces interoracionales

Uso

Se utilizan para unir unas oraciones independientes con otras, dentro de un mismo párrafo o después de punto y aparte.

Clasificación y puntuación

En seguida se presenta un cuadro donde se han clasificado según su significación. Respecto de su puntuación más habitual y para aplicar el principio de fragmentación (ver *Fragmentación*, página 268 en *Principios básicos de redacción*) se indican los signos con los que pueden acompañarse: si los enlaces inician con mayúscula, adelante pueden llevar un punto seguido o aparte. Si lo hacen con minúscula y mayúscula, se señala que es indistinto.

Nota: si se escribe en computadora, las citas textuales pueden anotarse de otra manera.

Enlaces	Conjunción interoracionales
Para unir:	y, e
Para opción o exclusión:	o, u, ni, sino
Para consecuencia:	Por (lo) tanto, Por consecuencia, Por ende, Por consiguiente, Con base en lo anterior, Por, A causa de
Para objeción:	Sin embargo, No obstante, Pero/pero, Mas/mas, Empero
Para agregar:	y, e, Además, También, Asimismo/Así mismo, Por otra parte/lado, Conjuntamente, Igualmente, Del mismo modo/manera
Para ilar:	Entonces, Con todo, Ahora bien, Así, Así pues
Para causa:	Pues/pues
Para finalidad:	Con objeto de + infinitivo, Con el fin/la finalidad de + infinitivo, Para + infinitivo, Con el propósito de + infinitivo, Con la intención/idea/ánimo/ aspiración/ambición de + infinitivo
Para distribuir:	Ni… ni… – O… o… Ya… ya

El Verbo

Efecto sobre la oración

Transmite mucha información: proceso, estado, acción, cambio, pasión, actitud, movimiento, existencia, padecimiento. Además señala modo, tiempo, persona y número.

Su presencia modula el significado y resulta fundamental para la vivacidad del escrito.

Personal y unipersonal (o impersonal)

Definición

Aquellos que no admiten sujeto alguno. Siempre se utilizan en las terceras personas (él, ellos) en cualquier modo y tiempo.

Clases

Puros: siempre impersonales

Ejemplos

- (Él) La jornada transcurrió sin novedad.
- (Ella) Legislaba en defensa de...
- (Ellos) En ocasiones concurren las competencias.
- (Ellas) Regularán numerosas actividades.
- (Él) Evidenció que las excepciones...
- (Ella) Sobrevendrá una controversia...

Impuros: verbos personales (con sujeto) que se convierten en impersonales por así convenir al redactor.

Cómo construir un verbo impersonal impuro

pronombre SE + verbo en 3ra. persona (él o ellos)

Ejemplos

- (Ellos) Se publicarán los edictos durante X tiempo.
- (Ella) Se concede el amparo.
- (Ellas) Se presentaban las pruebas de descargo.

Concordancia entre un impersonal impuro y su objeto directo

Debe cuidarse la relación entre el número del impersonal y el del objeto directo (Od.), pues éste define a aquél.

El objeto directo se obtiene preguntando ¿qué cosa o cosas? al verbo.

Ejemplos

- (Él) Se emitirá el dictamen.
  sing. Od. singular
- (Ellas) Se otorgaron los contratos a los ganadores de...
  plural Od. plural

Razones para usar un verbo impersonal impuro

- Hacer una observación a un grupo sin mencionar a alguien en particular.

Ejemplos

- Se *está trabajando* en la integración de las comisiones.

  Evitar el sujeto pues no conviene al redactor que se conozca al responsable de la acción.

Ejemplos

- Se *descontará* 1% del salario.
- Se *aplican* multas por...
  Od. plural
- Se *aumentó* el número de curules.
  Od. singular

- Emitir una prohibición, obligación o recomendación de carácter general.

Ejemplos

- Se *prohíbe* el uso de celulares durante las juntas de trabajo.
  Od. singular
- Se deben *cumplir* sin excepción las disposiciones.
  Od. plural
- Se recuerda *exhibir* una identificación vigente.
  Od. sing.

- Formular una acción realizada por muchas personas pero donde no interesa el nombre de las mismas –o ya es conocido por el lector– sino su facticidad y efecto.

Ejemplos

- Se *analizaron* los antecedentes.
  Od. plural
- Se le *asignarán* recursos presupuestales.
  Od. plural
- Se *aprueba* una reforma al artículo 42 de la Ley...
  Od. singular
- Se *cita* al testigo el próximo 2 de marzo a las 9:00 horas en...
  Od. singular
- Se *firma* el presente acuerdo en la ciudad de...
  Od. singular
- Se *extiende* la presente...
  Od. singular
- Si se *incumplen* los términos del contrato...
  Od. plural

- Cuando se *determine* la sanción...
  Od. sing.
- Se *comunica* a las entidades federativas *que* los responsables...
  Od. sing.
- Se *resuelve* que se acepta la solicitud...
  Od. sing.

El verbo haber con significado de EXISTIR

En esta situación, *haber* se comporta como un impersonal o unipersonal puro:

a) Jamás lleva sujeto y siempre se escribe en la 3ra. persona del singular (*él, ella*).
b) No se le antepone el pronombre *se*.
c) Nunca se pluraliza, aunque se acompañe de un objeto directo en plural.

FORMAS DE HABER EN 3RA. PERSONA DEL SINGULAR
Hay, había, hubo, habrá, habría, haya, hubiera o hubiese, hubiere

Ejemplos

- *Hay* recursos federales asignados por este medio a...
  Obj. directo plural
- ...porque no *había* acuerdo entre las partes...
  Obj. directo singular
- ...ya que no *hubo* la adecuada difusión...
  Obj. directo singular
- En la próxima reforma *habrá* grandes cambios legislativos.
  Obj. directo plural
- Según las bases del convenio *habría* una dificultad para...
  Obj. directo singular

- Es necesario que *haya* instituciones bancarias que...
  Obj. directo plural
- Si no *hubiera-hubiese-hubiere* pendiente recurso alguno...
  Obj. directo singular

Significación, modos y tiempos verbales

- *Indicativo*: Expresa hechos de realización segura en todos los tiempos.

Presente:

i) acción que se efectúa en el momento de escribir (Ej. Se respeta el Reglamento)
ii) acto habitual (Ej. Todas las leyes se publican en el Diario Oficial)
iii) presente histórico, para dar vivacidad a un suceso del pasado (Ej. La Revolución inicia en 1910)

Copretérito:

i) expresa un pasado relacionado con otro pasado y acciones habituales del pasado (Ej. Siempre entregaba las pruebas a último momento)

Pretérito:

i) acción terminada (Ej. Dictó sentencia. Lo eximió de la multa)

Futuro:

i) acción probable en el porvenir (Ej. No participará en la licitación)
ii) mandato (Ej. Señalará domicilio en ...)

Pospretérito:

I) condición (Ej. Si hubiera acuerdo, se aprobaría el dictamen la próxima semana)
II) cortesía (Ej. Sugeriría un cambio de objetivos)

- *Subjuntivo*: Expresa acciones dudosas y también dependientes de otras

Presente:

I) duda, deseo, probabilidad (Ej. Quizá ahora sí se cumpla la ley)
II) en lugar del futuro de indicativo (Ej. Exige que ninguno de los acuerdos sea (será) negociado)

Pretérito:

I) acción siguiente a una en pasado (Ej. El tribunal decidió que la sanción se aplicara en un plazo máximo de…)
II) condición (Ej. Si cumpliese lo estipulado...)

Futuro:

- Se usa muy raramente en la actualidad. En su lugar, se prefiere el pretérito de subjuntivo.

  Sucediera lo que <u>sucediere</u>, no alcanzará fianza.
  sucediese

Imperativo:

- Indica orden o mandato. Sólo cuenta con tiempo presente y dos personas, tú y ustedes.

Ejemplos

- *Preséntese* con una identificación vigente,
  Notifíquense, Promúlguense.

Algunos usos correlacionados de los tiempos y modos

a) Presente y futuro de Indicativo con presente de Subjuntivo.

Ejemplos

- Se le imponen las sanciones administrativas que indique la autoridad.
  Pres. Indic. *Pres. Subj.*
- Se requerirán los documentos que acrediten su incapacidad legal.
  Fut. Indic. *Pres. Subj.*

b) Copretérito, pretérito y pospretérito de Indicativo con pretérito de Subjuntivo.

Ejemplos

- Presentaban el documento que les fuera (*o fuese*) más beneficioso.
  Copret. Indic. *Pret. Subj.*
- Se notificó sobre el procedimiento que se iniciara (*o iniciase*).
  Pret. Indic. *Pret. Subj.*
- Requeriría de la fuerza pública si hubiera (*o hubiese*) necesidad.
  Pospret. Indic. *Pret. Subj.*

c) Presente de Indicativo con presente de Subjuntivo.

Nota: según puede apreciarse, son muchas las combinaciones posibles. En general, se utilizan correctamente. Aquí sólo se han indicado algunas.

Ejemplo

- Tiene quince días hábiles... para que presente lo conveniente a su derecho.
  Pres. Indic. *Pres. Subj.*

Perífrasis o la frase verbal

Perífrasis o frases verbales: Es el conjunto de palabras formado por un verbo conjugado y una o más verboides (infinitivo, gerundio o participio), que a veces incluye alguna preposición o conjunción.

Se utilizan para matizar la acción expresada por el verbo.

Ejemplo

- ha sostenido diversas reuniones
  verbo/participio
- las metas han sido alcanzadas
  verbo/participio/participio
- los asuntos serán atendidos
  verbo/participio
- sólo pueden ser destinados
  verbo/infinitivo/participio
- se va a suscribir el convenio
  verbo/prep./infinitivo
- se habían estado revisando las modificaciones
  verbo/participio/gerundio
- a partir de tal fecha se tienen que aplicar las reformas ...
  verbo/conj./infinitivo

Uso de la frase verbal

Cuando sea posible, lo mejor es simplificarla. La palabra "perífrasis" indica un rodeo al hablar. A veces, su utilización provoca oscuridad en el sentido.

Si se forma por un verbo y un solo verboide, o incluso se reemplaza por solamente el verbo, se facilita la comprensión y la acción tiene más fuerza.

Ejemplo

- se ha solicitado fueran hechas las modificaciones
  solicitaron modificaciones
- el Convenio deberá anexarse al Acuerdo...
  se anexará
- asignaciones que se van a destinar...
  destinarán
- deberán cumplir con lo señalado en...
  cumplirán
- una vez foliados y sellados deberán hacerlos llegar en copia a...
  se enviarán

El Gerundio

Su significación

Expresa la acción que significa el verbo como hecha o verificada transitoriamente.

Uno de los verboides o formas nominales del verbo con terminaciones –ando, –iendo o –yendo.

Tal vez sea una de las palabras más difíciles de utilizar correctamente en español.

Usos correctos

a) Cuando expresa acción anterior en el tiempo a la indicada por el verbo conjugado

Ejemplos

- Considerando los antecedentes, la resolución le será favorable.
  verbo
- Incumpliendo la normatividad, se arriesga la disponibilidad ...
  verbo
- Creándose el fondo, el programa pudo entrar en operación.
  verbo

b) Cuando expresa acción simultánea en el tiempo a la señalada por el verbo conjugado

Ejemplos

- El proyecto estará siendo enviado a la Cámara de Diputados el próximo mes.
  verbo
- Se difundieron las reformas publicándolas en el Diario Oficial.
  verbo

c) Al pie de fotografías, sin verbo

Ejemplo

- El Ministro Presidente inaugurando la sesión.

Usos incorrectos

a) Cuando expresa acción posterior en el tiempo a la expresada por el verbo conjugado

Ejemplos

- Se realizó la auditoría enviándose sus resultados a...
  verbo

- No cumplió los términos del contrato sancionándosele con una elevada multa.
  verbo

b) Cuando funge como adjetivo de un sustantivo

Ejemplos

- Se envía el documento contenie*ndo* la resolución...
  sustantivo *adjetivo*
- Le notificaron la sentencia imponi*éndo*le pena de ...
  sustantivo *adjetivo*

NOTA: para corregir los usos incorrectos, debe sustituirse el gerundio.

Ejemplos

- Se realizó la auditoría y se enviaron los resultados a la dependencia.
- Después de concluida la auditoría, se enviaron los resultados a la dependencia.
- No cumplió con los términos del contrato y se le sancionó con una elevada multa.
- Por no cumplir con los términos del contrato, se le sancionó con una elevada multa.

De todas maneras, inclusive en aquellos casos donde se utilizó correctamente el gerundio, se les puede aplicar la sustitución, pues es bastante complicado determinar su buen uso.

Ejemplos

- Después de considerar los antecedentes, la resolución será favorable.
- Por no cumplir la normatividad, se arriesga a ser desechado.
- Como se creó el fondo, el programa pudo entrar en operación.
- El proyecto se enviará a la Cámara el próximo mes.
- Por publicarse en el Diario Oficial, se difundieron las reformas.

Caso de un sustantivo colectivo como núcleo de un sujeto

Un nombre colectivo, estando en singular, menciona a un conjunto de cosas.
Ejemplos

- asamblea, equipo, congreso, conjunto

Cuando ese colectivo es núcleo de un sujeto y va acompañado de un complemento en plural donde se especifica de qué está compuesto el conjunto, el verbo puede escribirse en singular o plural.
Ejemplos

sujeto	*predicado*
• La barra de abogados	presentará una queja
núcleo/complemento plural	*presentarán*
sujeto	*predicado*
• El grupo de inconformes	aceptó reunirse con las autoridades
núcleo/complemento plural	*aceptaron*

Caso de un sujeto compuesto por una enumeración de sustantivos

Cuando el sujeto se halla formado por una sucesión de elementos y al final de ésta se escriban unas palabras que incluyan a todos ellos, el verbo se escribirá en singular, para concordar con esta última construcción.

Ejemplo

sujeto *predicado*

- La acusación, el juicio, la sentencia, todo el proceso se prolongó en exceso.

enumeración *resumen* *verbo*

Pero si no se indica ese resumen, el verbo irá en plural, por tratarse de un sujeto compuesto (integrado por más de un núcleo).

Ejemplo

sujeto *predicado*

- La acusación, el juicio, la sentencia se prolongaron en exceso.

núcleo *núcleo* *núcleo* *verbo*

Artículo correcto para sustantivos femeninos que inician con *a* tónica

Para evitar cacofonía, se cambia el artículo femenino por uno masculino antes de un sustantivo femenino *en singular* que inicia con la letra A tónica

Ejemplo

un área	el hampa	un hacha	el aula
unas áreas		unas hachas	las aulas

Si el sustantivo comienza con la letra "a" pero esta no es tónica, se utiliza el artículo femenino que le corresponde.

Ejemplo

la harina	una asociación	la avenida
las harinas	unas asociaciones	las avenidas

Respecto de los adjetivos femeninos en singular que inician con la letra A tónica, no se efectúa modificación alguna al artículo que les corresponde

Ejemplo

la ancha calle	una alta estima	la ácida fruta
las anchas calles	unas altas estimas	las ácidas frutas

Plural de conceptos enunciados con dos sustantivos yuxtapuestos

Algunas veces, una idea se menciona por medio de dos sustantivos comunes, seguidos (yuxtapuestos).

El plural de este concepto así expresado sólo se aplica a la primera de las dos palabras, que no son nombres propios como:

- Dr. Mata Lozano, Ing. Puente,
  sust. sust. sust. sust.
- Av. Hidalgo, Elsa Lami, Sr. Picatoste y no se pluralizan.
  sust. sust. sust. sust. sust. sust.

Ejemplos

SINGULAR	PLURAL
debate/punto clave	debates/puntos clave
hora/hombre	horas/hombre
carta poder	cartas poder
plan piloto	planes piloto
obra cumbre	obras cumbre
casa habitación	casas habitación

(Continuaciòn)

Singular	Plural
procedimiento modelo	procedimientos modelo
variante cero	variantes cero
hombre rana	hombres rana
hora pico	horas pico

Nominalización y sustitución por verbos

Es la construcción donde en vez de usar directamente un verbo, se da un rodeo a través de otro verbo y un sustantivo.

Nominalización	Verbo
hacer de su conocimiento	informar
ofrecer información sobre	informar sobre
dar un aviso	avisar
hacer una declaración	declarar
promover una demanda	demandar
hacer la expedición	expedir
dar en préstamo	prestar
hacer una concesión	conceder
emitir una sentencia	sentenciar
hacer una petición	pedir, peticionar, solicitar
manifestar un disenso	disentir de
presentar una propuesta	proponer
dictar una resolución	resolver
hacer una referencia a	referirse a

Recomendación: evitar las nominalizaciones, siempre y cuando no se altere el sentido del texto. El verbo aporta más datos como persona, número, modo, tiempo, que ellas y evita interpretaciones con lo cual se gana en precisión.

Sustantivos de doble género y diferente significación

- *La corte*: Órgano jurisdiccional. Tribunal judicial. Séquito que acompaña a un rey.
  El corte: Acción de cortar. Cantidad de tela necesaria para confeccionar una prenda. Pausa o interrupción en una frase. Herida o incisión provocada por un instrumento filoso. Interrupción (corte de electricidad).
- *La orden*: Mandato, precepto.
  El orden: Colocación de las cosas en el lugar que les corresponde. Listado de actividades por desarrollarse en una reunión (el orden del día).
- *La cólera*: Ira, enojo.
  El cólera: La enfermedad.

Plural de sustantivos terminados en *s* y *x*

Cuando un sustantivo en singular tiene como última letra de la palabra alguna de las mencionadas, el plural se escribe del mismo modo.
Ejemplos:

Singular	Plural
la tesis	las tesis
una crisis	unas crisis
la litis	las litis

Excepto:

Singular	Plural
el fax	los faxes
un autobús (aguda)	unos autobuses
el microbús (aguda)	los microbuses

Sustantivos que siempre se usan en plural

- nupcias
  albricias
  víveres
  exequias
  alrededores (de una ciudad)
  finanzas

Sustantivos que nunca se usan en plural

- sed
  salud
  seguridad
  grey
  cenit
  déficit (los déficit)

Plurales dificultosos de algunos sustantivos

Singular	Plural
complot	complots
debut	debuts
robot	robots
carnet	carnets
bufet	bufets
álbum	álbumes
filme	filmes
referendo	referendos
memorando	memorandos
currículo	currículos
simposio	simposios
cláxon	cláxones
club	clubes
régimen	regímenes
espécimen	especímenes

(Continuaciòn)

Singular	Plural
carácter	caracteres
buquetanque	buquetanques

Escritura de sustantivos extranjeros

Se acostumbra escribir	Se escribe
affaire	asunto, caso, *affaire*
apartheid	segregación, *apartheid*
basketball	básquetbol, baloncesto
boulevard	bulevar
bungalow	búngalo
cassette	casete(s)
cocktail	cóctel, coctel
cognac	coñac–coñaques
conffeti	confetti
container	contenedor
chauvinismo	chovinismo
debacle	desastre, ruina, debacle
dumping	*dumping*
electroshock	electrochoque
standart	estándar
flashes	*flashes*
flirt	coqueteo, flirteo
folder(s)	carpeta(s), expediente(s), fólder(s)
folklor	folklore, folclor
fútbol	futbol
gangster	hampón(es), gángster(s)
ghetto	gueto
graffiti	pintas, letreros, grafitos, *graffiti*

(Continuaciòn)

Se acostumbra escribir	Se escribe
guignol	guiñol, *guignol*
hall	vestíbulo, recibidor, *hall*
hobby	pasatiempo, afición, distracción, *hobby*
impasse	punto muerto, *impasse*
limousine	limosina
lobby	vestíbulo, recibidor, *lobby*
lunch	refrigerio, merienda, *lunch*
matinée	matiné
microfilm(s)	microfilme(s)
razzia	redada
rol	papel, función, lugar, *rol*
scannear–scanner	escanear–escáner
smog	esmog, polución, contaminación
stress	estrés
sweater	suéter(es)
test	prueba, examen, test
ticket	boleto, talón, pase, entrada
trailer	tráiler
voleibol	volibol

Sustantivos de dudosa o incorrecta escritura

Error	Acierto
absolber	absolver
absorver	absorber
(el) agravante	la agravante
alíneo	alineo
balacear	balear
cameral, bicameral	camaral, bicamaral
comparecimiento	comparecencia

(Continuaciòn)

Error	Acierto
complotar	conspirar, confabularse, conjurar
concretizar	concretar
consensar	consensuar
cónyugue	cónyuge
checar	revisar, marcar, firmar, checar
darse a la fuga	fugarse
décimoprimero	undécimo
defeccionar	desertar, abandonar
dentrífico	dentífrico
desaveniencia	desavenencia
deveras, de a de veras	de veras
diario	a diario, diariamente
diferencía	diferencia
Ejecutivo	jefe (titular) del Ejecutivo
elucubrar	lucubrar
rayos equis	rayos x
espúreo	espurio
exilar	exiliar
financía	financia
hispanoparlante	hispanohablante
ícono	icono
indiosincrasia, ideosincracia	idiosincrasia
instrumentar	planear, proyectar, ejecutar, poner en práctica, aplicar, preparar
(la) interrogante	el interrogante
legitimizar	legitimar
partidarismo	partidismo
promocionar	promover, anunciar, dar publicidad, realizar una promoción
reforzamiento	refuerzo
vertir	verter

Uso de términos latinos

TÉRMINOS LATINOS	
ad hoc	para esto
ad literam	a la letra
ad referendum	sujeto a ratificación
ante meridiem	antes del mediodía (am)
post meridiem	después del mediodía (pm)
casus belli	motivo, causa de guerra
contrario sensu (sin “a” previa)	en sentido opuesto
curriculum vitae	currículo(s), currículum vitae
de facto	de hecho
deficit	cantidad faltante
desideratum	el mayor deseo
ecce homo	he aquí al hombre
et caetera	etcétera (etc.) (y el resto)
ex abrupto	bruscamente
ex catedra	académicamente
ex profeso	intencionadamente
extra muros	fuera de una construcción
forum	foro
grosso modo (sin “a” previa)	a grandes rasgos, sin detalles
habitat	hábitat
in crescendo	en aumento
index	índice
in extenso	con amplitud
in fraganti	en el momento de ocurrir
in fine	al final
in memoriam	a la memoria de
in situ	en el sitio
in toto	en su totalidad
in vitro	dentro del tubo de ensayo

interim	intervalo, ínterin
ipso facto	en el acto, inmediatamente
ius	Derecho (no *jus*, la j se adicionó al Latín en la Edad Media, por lo que no es una letra original de este idioma)
lapsus	error, desliz
lapsus calami	error de escritura
lapsus linguae	error de palabra
lato sensu	en sentido amplio
memorandum	memorando(s)
modus operandi	modo de actuar
modus vivendi	modo de vivir
motu proprio (sin “de” previa)	por propia iniciativa
non plus ultra	insuperable
opere citato	en la obra citada (op.cit.)
peccata minuta	pequeños errores
per capita	per cápita, por cabeza
persona non grata	persona no bienvenida
post scriptum	después de lo escrito y ya firmado (ps)
post data	escrito después de la fecha
quid	esencia, motivo
quorum	quórum
referendum	referendo(s)
stricto sensu	en sentido estricto, estrictamente hablando
sine die	sin fijar fecha
sine qua non	indispensable
sub iudice	sujeto a juicio
superavit	superávit, ganancia, beneficio, dividendo

(Continuaciòn)

TÉRMINOS LATINOS	
turba multa	muchedumbre
vademecum	vademécum, cartapacio, carpeta
verbi gratia	por ejemplo (v.g. o v.gr.), verbigracia
vox populi	vox pópuli, la voz del pueblo

Dos o más sustantivos con un adjetivo para todos

Cuando se quiere colocar un solo adjetivo para referirse a dos o más sustantivos las normas son las siguientes:

a) si los dos o más sustantivos – en singular o plural – son femeninos, el adjetivo va en plural femenino.

Ejemplo

- la solicitud y el acta recibidas
  sust. fem./sust. fem./adj. fem. plural
- las constancias , las credenciales y la fotografía entregadas
  sust. fem./sust. fem./sust. fem./adj. fem. plural

b) si los dos o más sustantivos – en singular o plural – son masculinos, el adjetivo se escribirá en masculino plural.

Ejemplo

- reo y abogado citados
  sust. masc./sust. masc./adj. masc. plural
- documentos y oficios extraviados
  sust. masc./sust. masc./adj. masc. plural

c) si los sustantivos son masculinos y femeninos – en singular o plural – el adjetivo va en masculino plural.

Ejemplo

- las instrucciones y el Reglamento remitidos
  sust. fem./sust. masc./adj. masc. plural
- las transferencias y servicios reclamados
  sust. fem./sust. masc./adj. masc. plural

Sobre nombres masculinos usados como genéricos

Desde hace muchos años se viene discutiendo sobre el problema del género en el vocabulario.

El idioma reproduce la realidad y sus costumbres, y deberían modificarse éstas para lograr la naturalidad en el uso de ciertas expresiones y palabras. Sus hablantes imponen los cambios.

A continuación, se sugieren algunas aplicaciones concretas.

PROFESIONES Y CARGOS

presidenta	regenta	jefa	gobernadora
ministra	senadora	diputada	directora
coordinadora	magistrada	abogada	ingeniera
química	médica	licenciada	académica
antropóloga	bióloga	embajadora	doctora
jueza	perita	investigadora	administradora
arquitecta	(la) edil	experta(la)	gerente
rectora	candidata	secretaria de Edo.	contadora pública

Expresiones genéricas	Posible sustitución
el hombre	la humanidad
derechos del hombre	derechos humanos
la inteligencia del hombre	la inteligencia humana
el trabajo del hombre	el trabajo humano/de la humanidad
el hombre de la calle	la gente/los ciudadanos de la calle
a la medida del hombre	a la medida de la humanidad
la historia del hombre	la historia de la humanidad
los jóvenes	la juventud, la adolescencia
los alumnos	el alumnado
los profesores	el profesorado
los empleados	el personal
los operativos	el personal operativo
los magistrados	la magistratura

La preposición

Las preposiciones son palabras que se utilizan para unir palabras. Tienen más de un significado y ello lleva a diferentes errores en su uso.

Construcciones con preposición mas habituales

Error	Acierto
a/*con* base *a*	*con* base/apoyo/fundamento *en*
acto *a* realizarse	acto *por* realizarse
en relación *a*	*en* relación *con*
relacionado *a*	relacionado *con*
distinto/diferente *a*	distinto/diferente *de*
en honor *a*	*en* honor *de*
bajo un punto de vista	*desde* un punto de vista

(Continuaciòn)

Error	Acierto
bajo/*con* esta base	*sobre* esta base
bajo ese aspecto	*en* ese aspecto
disentir *con*	disentir *de*
cumplimos *en* informarle	cumplimos *con* informarle
condición *bajo* la cual	condición *en* la cual
al interior *de*	*en* el interior *de*
al interior del país	*en* los estados, en el resto del país
dispuesto *con* la ley	dispuesto *por* la ley
asistido *de* la licenciada	asistido *por* la licenciada

La preposición *hasta*

Indica el fin de algo y también límite de lugar, tiempo o número. Ejemplos:

- Hasta el término del contrato, se admitirán reclamaciones (incorrecto)
- Hasta el término del contrato NO se admitirán reclamaciones (correcto)
- NO se admitirán reclamaciones hasta el término del contrato (correcto)
- Se pagarán los recargos hasta el vencimiento (incorrecto)
- NO se pagarán los recargos hasta el vencimiento (correcto)

  Recomendación: usar lo menos posible, para evitar decir lo contrario de lo que se quiere, o confundir al lector.

Ejemplos

- Se admitirán reclamaciones cuando termine el contrato.
- A la terminación del contrato, se admitirán reclamaciones.
- Al vencimiento se iniciará el pago de recargos.
- Los recargos solo se pagarán cuando se venza el plazo.

Como su nombre lo indica, es la palabra que sustituye a un nombre o sustantivo.

Existen distintas clases de pronombres pero solo revisaremos dos de ellas pues afectan especialmente a los textos jurídicos: demostrativos y relativos.

Uso de los pronombres demostrativos *este, ese* y *aquel* con sus femeninos y plurales

	EXPRESIONES GENÉRICAS	POSIBLE SUSTITUCIÓN
masculino	este, ese, aquel	estos, esos, aquellos
femenino	esta, esa, aquella	estas, esas, aquellas
neutro	esto, eso, aquello	

Expresan distancia espacial o temporal entre quien escribe o habla y el objeto o la persona de que se tratan.

Cuando acompañan a un sustantivo son adjetivos, y si reemplazan a un nombre, se comportan como pronombres (prosustantivos).

Para expresar distancia física

Ejemplo

- Este programa comprende dos objetivos: impartición pronta…
  adjetivo/sustantivo
- Aquél (el programa) fue redactado por...
  pronombre

- ésa (impartición) muchas veces se atrasa y éstos (los derechos) no siem*pre se pronombre/pronombre*

Como puede observarse en el ejemplo, su uso debe atenerse a:

I) distancia contada hacia atrás, en sentido inverso a como se escribió;
II) coincidencia en género y número con el sustantivo al que reemplaza.

Para expresar tiempo

I) Este indica tiempo actual (Ej. esta semana), inmediatamente pasado (Ej. esta sesión del mes pasado) o inmediatamente futuro (Ej. este período venidero)
II) Ese expresa un tiempo que se acaba de señalar (Ej. El 27 de enero del año pasado se denunció el incumplimiento del contrato y ese mismo día se declaró la quiebra)
III) Aquel señala lejanía en el tiempo (Ej. Aquella reforma a la Constitución de 1857 tuvo importantes consecuencias)

Escritura sin acento de los pronombres demostrativos

Siempre se ha sabido que *éste*, *ése* y *aquél* con sus femeninos y plurales debían de tildarse para distinguirlos de sus adjetivos semejantes.

En la edición de 1999 de la Gramática de la Lengua Española editada por la Editorial Espasa y la Real Academia de la Lengua, se indica que dicho acento puede evitarse, salvo si existiese riesgo de anfibología (confusión de significado por ambigüedad).

Ejemplo

- Sin duda, esta mañana vendrá.
  ésta

En la versión superior, *esta* es adjetivo de *mañana*, y por tanto la oración expresa que durante la mañana de hoy, alguien vendrá.

En la inferior, *ésta* significa *esta persona*, y por consiguiente el enunciado cambia su sentido.

Según se ha valorado, en los textos jurídicos es casi nulo el riesgo de anfibología, por lo que podrían adoptarse las formas sin acento de los pronombres demostrativos.

Pronombres relativos

Se utilizan para introducir fragmentos de oración denominados subordinadas. Estas suboraciones contribuyen, si no se las utiliza moderadamente, a extender demasiado una oración, lo que según el principio básico de fragmentación, provoca confusión y decaimiento del sentido.

- quien, cual, cuyo, como, cuanto, cuando, si, donde, que

Significado y uso de los relativos

- *Quien*: se utiliza para referirse a personas físicas en vez del *que*

Ejemplos

- El magistrado *que* avaló la sentencia...
- El magistrado *quien* avaló la sentencia...

- *Cual*: se acompaña habitualmente de un artículo (el, la, los, las, lo). Se utiliza en lugar de *el que* y se refiere a un sustantivo antecedente, indica una finalidad o causa. Tiene plural: *cuales*.

Ejemplos

- Firmarán un convenio *en el cual* se establecerán...
  lugar
- Firmarán un convenio *donde* se establecerán...
  lugar
- Se registrará en el formato *el cual* se entregará...
  sust./anteced.
- El programa establece medidas contra... *para lo cual* se propone...
  finalidad
- Según los artículos tal y tal *con base en los cuales* se dictamina...
  por los cuales (causa)

- *cuyo*: significa *su*, *sus*, posesivo. Tiene femenino y plurales: *cuya*, *cuyos*, *cuyas*.

Ejemplos

- El acuerdo *cuya* vigencia inicia en...
- Los antecedentes *en cuyo* segundo inciso se aclara...
- Esas reformas *por cuyos* efectos existe inquietud...

- *Como*: indica el modo como se efectúa algo y también comparación.
  A veces puede sustituirse por según.

Ejemplos

- *Como*/*Según* lo señala el artículo 32 de la Ley...
- Se aplicará *tal como* lo dispone el Reglamento...

- *Cuanto*: expresa cantidad y tiempo. Tiene plural: *cuantos*.

Ejemplos

- Indicarán claramente *cuánto* presupuesto se requiere para...
- *En cuanto* se definan los lineamientos...

- *Cuando*: significa tiempo. Muchas ocasiones se utiliza para ello un compuesto de *que* con lo cual se contribuye innecesariamente al queísmo.

Ejemplos

- La fecha *en la que*/*cual* se inicia la apertura de las propuestas...
- La fecha *cuando* se inicia...
- El documento indicará *cuándo* se presentará...
- *Cuando* se autoricen las firmas...

- *Si*: expresa una condición.

Ejemplos

- *Si* se justifica la estancia legal ante la Secretaría...
- La agrupación política tal podrá hacer tal cosa *si* se atiene a acuerdo…

- *Donde*: significa lugar.

Ejemplos

- La sede *en la que* /*cual* se recibirán las propuestas de reforma...
- La sede *donde* se recibirán las propuestas de reforma...
- Se depositará la fianza *donde* lo señale la jueza...
- Tienen el derecho de votar *donde* lo permite...

- *Que*: no tiene significado pero lo toma dependiendo del lugar donde se encuentre en la oración. Es el más usual y provoca un vicio denominado *queísmo*.

Queísmo. Soluciones

Es la insistencia en el uso del enlace que, y como toda repetición de palabra, se considera un error de redacción. Un mismo término o integrante de su familia (p.ej. *es, será, fue; solicitamos, solicitud; por lo que, siempre que, en razón de* que) puede utilizarse nuevamente cuando han pasado tres o cuatro renglones de texto.

A continuación hallará una lista enunciativa con sugerencias para reemplazar las construcciones encabezadas por *que*.

En la columna de la derecha encontrará algunas sustituciones escritas con mayúscula inicial. Esto indica que al usar la sugerencia presentada, debe colocarse delante de ella un punto seguido o aparte.

Con estas opciones no solamente se logra evitar el queísmo sino también aplicar el principio de fragmentación (ver *Fragmentación*, página 268 en *Principios básicos de redacción*).

Opciones para corregir el queísmo

SI DICE	CAMBIE POR...
Por lo que, por lo cual,	Por esto, pues
ya que, puesto que	
… toda vez que…	…pues
Porque debe	Pues debe…
Así que evite	Así, evite
Antes/después de que… analice	Antes/después de… analizar (*infinitivo)*

(Continuaciòn)

Si dice	Cambie por...
Toda vez que/	
Cada vez que ...omita	Al… omitir (*infinitivo*)
Siempre que	
En virtud de que	Pues fue
Puesto que… fue	
Con la finalidad de que	Con la finalidad de
Con objeto de que	Con objeto de
Con el fin de que…reciba	Con el fin de… recibir (*infinitivo*)
Para que	Para
Debido a que no presentó	…por no presentar (*infinitivo*)
Con tal que lo aclare	Con tal de aclararlo (*infinitivo*)
Ahora que ya terminó	Por haber terminado ya (*inf* + *part*)
Hasta que se solicite	Hasta solicitar (*infinitivo*)
A medida que se desarrolla	En tanto se desarrolla
De modo que… prevenga	De modo de prevenir (*infinitivo*)
De manera que	
En caso de que falle	En caso de fallar (*infinitivo*)
Mismo que se recibió	recibido (*participio*)
No obstante que sugirió	No obstante, sugirió
En atención a que cumple	por cumplir (*infinitivo*)
El memo que fue enviado	El memo enviado
El documento que se remite	El documento remitido
El asunto que se trata	El asunto tratado
El proyecto que se estudió	El proyecto estudiado
Le solicito que remita	Le solicito remitir (*infinitivo*)
Le sugiero que fotocopie	Le sugiero fotocopiar (*infinitivo*)
Le recomiendo que organice	Le recomiendo organizar (*infinitivo*)
En su escrito tal en el que solicitaba…	En su escrito tal, solicitaba…
Le informo que dicha reunión se celebrará en…	Dicha reunión se celebrará en…
Como lo indica	Así lo indica

(Continuaciòn)

Si dice	Cambie por...
Cuando presente	Al presentar (*infinitivo*)
Si es necesario	De ser necesario
Si no revisa	Al no revisar (*infinitivo*)
Mediante el cual solicitó	Por este medio solicitó
Razón por la cual deberá	Por esta razón, deberá
Respecto del/de la cual	Respecto de lo anterior/de esto
Por medio del/de la cual/	Por este/ese medio
A través del/de la cual	
Por lo cual	Por esto/eso
El cual	Esto/Este

Ejemplo con queísmo

- [En octubre de 2003 en H. Congreso de la Unión aprobó entre otras modificaciones, la adición del artículo 00-M a la Ley Federal..., con vigencia a partir del 1 de enero de 2004, a fin de establecer *que las entidades federativas que hayan celebrado convenio de colaboración administrativa en materia fiscal con la Secretaría de*..., para que directamente, cuando así lo acuerden expresamente, ejerzan funciones operativas de administración, sobre los ingresos que se obtengan por el cobro de los derechos *a que se refiere el citado artículo 00-M, percibirán la totalidad de los ingresos* que generen]. (es una sola oración, con el verbo *aprobó*)

Ejemplo sin queísmo

- [En octubre de 2003 el H. Congreso de la Unión aprobó entre otras modificaciones, la adición del artículo 00-M..., con vigencia a partir del 1 de enero de 2004]. [Su propósito fue autorizar a las entidades federativas con convenio de colaboración administrativa en materia fiscal con la Secretaría de..., a percibir la totalidad de los ingresos por ellas genera-

dos]. [Lo anterior,* cuando lo acuerden expresamente y para ejercer sin mediación/intermediarios las funciones operativas de administración sobre lo recaudado por el cobro de los derechos señalados en el citado artículo]. (se quitaron todos los que y aplicando el principio de fragmentación, se formularon tres oraciones para clarificar el contenido del párrafo).

Escritura de números y porcentajes

Se escriben con letras

a) las cantidades de uno a nueve
b) los números redondos (ochenta años, seis mil kilómetros)
c) las estimaciones (unos treinta días, diez o quince minutos)

Se escriben con números

a) las cantidades de 10 en adelante. Pero si éstas inician oración o van después de punto, siempre con letras. (Ej. Concurrieron 10 ediles. Nueve votaron a favor)
b) las fechas se escriben con números seguidos y sin artículo (Ej. 2004, 1920)
c) en documentos notariales, judiciales y otros textos similares, se indican con letras y sin artículo (Ejemplo: ...a diez de noviembre de 2005. Se presentará en dos mil cinco).
d) los millares y millones van separados en grupos de tres dígitos, sin puntos o comas, con espacio sencillo (Ej. 3 800, 46 250, 1 400 030)
e) del millar de millones en adelante se combinan números con letras (Ej. 18 623 millones, 1 750 millones). Pero no ocurre así en listas, tablas, cuadros, etc. donde se usarán sólo números.
f) los horarios (Ej. 7:30 horas, 9:00 pm)

Nota: el verbo de la tercera oración es fue, pero se omite por entendido y en su lugar se coloca una coma obligatoria. (Ver *Uso de la coma*, página 274 en *Signos de puntuación*)

g) las medidas de capacidad, peso y volumen, denominaciones acordadas internacionalmente, se escriben con minúscula y sin punto. No se pluralizan (Ejemplo: m, l, kg, 50 km)

h) los ordinales en leyes, decretos y otros documentos legales . A partir de 10, se omite la letra o volada (Ej. 3º, 6º, 13, 35)

Otras recomendaciones

a) Al final del renglón, nunca deben partirse números ni separar éstos de su complemento (Ej. 12/650… 23/participantes)

b) Los porcentajes pueden escribirse de tres maneras:

16%, 16 por ciento, dieciséis por ciento

Ejemplo

- Creció 12%, Creció un 12% (más o menos)

Nociones de Ortografía

Con la computadora y los programas con corrector ortográfico se han solucionado muchos problemas para los redactores.

Sin embargo, subsisten dificultades en algunos aspectos: palabras exactamente iguales en su escritura que sólo se diferencian por la ubicación de su sílaba tónica (p. ej. diálogo, dialogo, dialogó) y aquellas que sonando igual, presentan distinta grafía.

También los monosílabos, que nunca llevan acento, muestran algunas excepciones donde sí deben escribirse.

Nota: nuevamente se recuerda que un error de acentuación desmerita profesionalmente a quien lo redacta.

Acentuación

Sílaba tónica: es la que suena más fuerte en una palabra

Ejemplos

- Federación, declaratoria, párrafo, consultar

Reglas de Acentuación Ortográfica

a) *Agudas*: tienen su tónica en la *última sílaba*. Llevan acento si terminan en n, s o vocal

Ejemplos

- convendrán, través, proveyó, será, oficial, difundir, salud, eficaz

b) *Graves*: tienen su tónica en la *penúltima sílaba*. Llevan acento si terminan en c, d, l, m, r, t, x o z. Si no terminan en n, s o vocal.

Ejemplos

- Tlalpan, huésped, fácil, superávit, dictamen, instruido oficios

c) *Esdrújulas*: tienen su tónica en la *antepenúltima sílaba*. Llevan acento *siempre*.

Ejemplos

- número, decimoséptimo, república

d) *Sobresdrújulas*: tienen su tónica antes de la *antepenúltima silaba*. Llevan acento *siempre*.

Ejemplos

- enviándoselo, publíquesela, ténganseles

Las palabras monosílabas *jamás* llevan acento

Ejemplos

- fue, fui, vio, dio, ti, fe, pues

Las mayúsculas *siempre* llevarán acento

Ejemplos

- ÁREA, PAÍSES, CÁMARA

Algunos errores habituales

a) Las siguientes palabras son agudas, terminadas en z. *No llevan tilde*.

• desliz	tapiz	matriz	institutriz
feliz	infeliz	motriz	automotriz
cariz	aprendiz	barniz	matiz, etc.

No confundirlas con otras de la misma terminación y clase que lo llevan por hiato. (cuando una vocal débil – i, u – junto a una fuerte – a, e, o – suena fuerte).

- maíz, raíz

b) Las siguientes palabras son graves, terminadas en n. No llevan tilde.

• certamen	imagen	joven	examen
dictamen	volumen	resumen	cardumen
velamen	margen	aborigen	insisten
polen	tienen	salen, etc.	

No confundirlas cuando algunas de ellas se pluralizan. Entonces son esdrújulas y *deben llevar tilde* por esta razón.

- certámenes imágenes jóvenes exámenes
  dictámenes volúmenes resúmenes cardúmenes
  velámenes márgenes aborígenes, etc.

c) Las siguientes palabras son graves, terminadas en vocal. No llevan tilde

- imbuido construido destruido atribuido
  contribuido instruido diluido ocluido
  distribuido huida ruido retribuido
  concluido obstruido instituido destituido, etc.

Acentuación de palabras terminadas en mente

Los vocablos que adquieren este sufijo llevarán acento sólo si aquel al que se agregue, ya lo tuviera.

Ejemplos

- fácil + *mente* = fácil*mente*
  rápida + *mente* = rápida*mente*
  sensata + *mente* = sensata*mente*
  sola + *mente* = sola*mente*

Ejemplos *con acento*

- próximamente difícilmente únicamente públicamente
  telefónicamente jurídicamente técnicamente económicamente

Ejemplos *sin acento*

- completamente semestralmente efectivamente
  anteriormente comercialmente directamente

Acentuación especial

Acento diacrítico: hay palabras que no deben llevar acento. Sin embargo, como tienen significado o función diferentes pero son exactamente iguales en su escritura, toman uno de conveniencia o diacrítico para avisar al lector cuál de ellas se está utilizando.

Ejemplo

- Entregan a tiempo el escrito solicitado. No se tienen noticias de él.

MONOSÍLABOS

mi:	adjetivo posesivo
mí:	pronombre posesivo, variante de *yo*. Se sustituye por *mí mismo/a*. Ejemplo: *Mi* equipo es todo para *mí* (*mí mismo/a*).
tu:	adjetivo posesivo. Se sustituye por *tu propio/a*.
tú:	pronombre de la segunda persona del singular. Ejemplo: *Tú* cuidas *tu* (*tu propio/a*) proyecto.
te:	pronombre, variante de *tú*
té:	infusión bebible Ejemplo: Te sirvo un *té* de ...
el:	artículo determinante
él:	pronombre de la tercera persona del singular. Se sustituye por *ella*. Ejemplo: Si por *él* (*ella*) fuera, atendería mejor *el* despacho.
se:	pronombre, variante de *él*
sé:	primera persona del singular. Presente indicativo de *saber*. Se sustituye por *conozco.* Segunda persona del singular. Imperativo de *ser* Ejemplo: *Sé* (*conozco*) muy bien lo que *se* me dice:"*Sé* más tolerante".
si:	conjunción para indicar hipótesis o condición
sí:	pronombre, variante de *él*, *ella*, adverbio de afirmación Ejemplo: *Sí*, es lo mejor para *sí* (*él*, *ella*) mismo, *si* lo aprueba.

(Continuaciòn)

SI DICE	CAMBIE POR...
de:	preposición
dé:	tercera persona del singular. Presente de indicativo. Se sustituye por *otorgue* Ejemplo: De todas maneras, es necesario que *dé* (*otorgue*) su aprobación.
mas:	conjunción adversativa, equivale a *pero*
más:	adverbio, indica superioridad en calidad, cantidad, distancia y valor Ejemplo: Es el *más* viable, *mas* (pero) no se reconoce.
aun:	conjunción, equivale a *también*, *hasta*, *inclusive*, *incluso*
aún:	adverbio, equivale a *todavía* Ejemplo: Asistieron todos, *aun* (*inclusive*) el Director. No se aprobó aún (todavía) el dictamen.

Escritura sin acento del adverbio "sólo"

Igual que en el inciso anterior, en el texto citado se menciona una indicación acerca de la posibilidad de omitir la tilde en el adverbio *sólo* excepto si hubiere riesgo de anfibología.
Ejemplo

- Pasará solo esta legislatura.
  sólo

En la versión superior, *solo* es adjetivo y la oración expresa que alguien estará *sin compañía*.

En la inferior, *sólo* equivale a *solamente/únicamente*, y por lo tanto el enunciado manifiesta que la próxima legislatura estará en otro lugar.

Con base en la experiencia de corrección, puede afirmarse que en los textos jurídicos es muy improbable encontrar

una anfibología. Por consiguiente sin riesgo podría escribirse sin tilde el adverbio mencionado.

Palabras que pueden escribirse de distinta manera

La evolución de la grafía, la gran cantidad de hablantes del español en diferentes puntos del planeta y la vitalidad del idioma, ha llevado a este fenómeno: algunos vocablos pueden escribirse de distinta manera y las dos versiones son correctas. Al redactar se elige aquella más utilizada en el medio local.

A continuación se enlistan las palabras de uso más frecuente. Ejemplos:

así mismo	o	asimismo
período	o	periodo
policíaco	o	policiaco
reembolsar	o	rembolsar
kilo	o	quilo (Kg)
coordinar	o	cordinar
postgrado	o	posgrado
obscuro	u	oscuro
translado	o	traslado
psicólogo	o	sicólogo
zinc	o	cinc
femineidad	o	feminidad
olimpíada	u	olimpiada
de prisa	o	deprisa

Palabras que según se escriban juntas o separadas cambian de significado

Existen muchas dudas respecto de algunos vocablos, pues según se los utilice – unidos o cortados – expresan significados diferentes.

Se ha hecho una selección de los más usuales.

POR QUÉ — POR QUE — PORQUÉ — PORQUE

• *por qué*:	Se utiliza para expresar interrogación, con o sin signo de pregunta Ejemplo: ¿*Por qué* no se presentó a la audiencia? Debe explicar *por qué* no se presentó
• *por que*:	Se usa para anteceder a algunos verbos que exigen la preposición *por* (bregar, pugnar, abogar, votar, luchar, pelear, batallar, trabajar, sufragar, estar, esforzarse, afanarse, desvelarse, desvivirse, interesarse, inclinarse, decidirse, preocuparse, entre otros) y expresan acción *a favor de* alguien o algo. Ejemplo: Voto *por que* lo reinstalen en el cargo. Luchará *por que* se cumpla la ley.
• *porqué*:	Generalmente se puede sustituir por *causa*, *razón* y suele llevar artículo (un, el, los) Ejemplo: Necesita encontrar <u>un</u> *porqué*. No aclaró <u>el</u> *porqué* de su conducta.
• *porque*:	Expresa el motivo de una acción como respuesta a una pregunta. Se suele sustituir por *a causa de que*, *en razón de que* Ejemplo: Se rechaza su petición *porque* es improcedente. *Porque* lo amerita, se le concede el amparo.

• *sino*:	Conjunción adversativa con que se contrapone un concepto negativo a otro afirmativo. Denota a veces idea de excepción. Ejemplo: No se autorizará *sino* se denegará el permiso. No firmó *sino* hasta ver el proyecto terminado.
• *si no*:	Formado por la conjunción condicional *si* y el adverbio *no*. Expresa negación del verbo de la condicional. Ejemplo: *Si no* cumple los requisitos, no se concede lo solicitado. No modificar el listado *si no* es necesario.

Uso de *r* y *rr*

a) al inicio y final de palabra, siempre una sola r

• radical, enviar, remisión, dirigir

b) en medio de palabra junto a una consonante, siempre una sola r

• trabajo, subrayar, alrededor, desregular

c) en medio de palabra entre dos vocales, según lo que se escuche, r o rr

• esperar, perito, parecido, ahora, carrito, ahorra

• contrarrecibo prerrequisito portarretrato semirremolque
tablarroca multirracial semirrural portarrollo
quemarropa contrarrestar antirracista cardiorrespiratorio
multirreligioso sobrerreacción autorregulable autocorrectivo
antirrábica sobrerregulación contrarrevolución antirreelección
corresponsable semirrígido sobrerrepresentación

Homófonos

Son aquellas palabras que sonando igual, tienen diferente escritura.

- *tuvo*: copretérito de *tener*. Se sustituye por *tenía*, *tendrá*
  tubo: pieza hueca, generalmente cilíndrica; conducto
  Ejemplo: No *tuvo* (*tenía*, *tendrá*) razón para rechazar el *tubo* de cobre.
- *ha*: inflexión de *haber* (se sustituye por *había*, *hubo*, *habrá*
  a: *preposición*
  Ejemplo: *Ha* (*había*, *hubo*, *habrá*) decidido ir *a* la región.
- *cita*: encuentro en hora y lugar; pasaje reproducido de un escrito
  sita: situada, ubicada
  Ejemplo: Tuvo una *cita* en la oficina *sita* (*situada*) en el estado.
- *haya*: inflexión de *haber*
  halla: inflexión de *hallarse*. Se sustituye por *encuentra*
  Ejemplo: Es bueno que haya paz mientras *halla* (*encuentra*) la concordia.
- *hecho*: participio de *hacer*. Se sustituye por *realizado* o *acto*
  echo: inflexión de *echar*
  Ejemplos: Si no está bien *hecho* (*realizado*), lo *echo* a la basura.
  Su propuesta es ya un *hecho* (*acto*) consumado.
- *cesión*: acto de *ceder*
  sesión: reunión, junta
  Ejemplo: En la última *sesión* (*reunión*) hizo la *cesión* de su lugar.
- *abocar*: juntarse para hacer algo. Se sustituye por *dedicar*
  avocar: llamar hacia sí un tribunal superior, una causa por litigarse ante uno inferior.

(Continuaciòn)

	Ejemplo: Se va a *abocar* (*dedicar*) a estudiar el caso, sin *avocarse* la demanda.
• *grabar*:	labrar figuras o letras, esculpir; registrar sonidos en cinta, disco
gravar:	poner impuesto o gravamen. Se sustituye por *cargar* Ejemplo: Esa mercancía *grabada* fue *gravada* (*cargada*) con 10%.
• *deshecho*:	muy roto. Se sustituye por *destrozado*
desecho:	desperdicio (de *desechar*), basura Ejemplo: El carro *deshecho* (*destrozado*) por el choque es ya un *desecho*.

Uso de las mayúsculas

- Al comienzo de una oración
- Después de punto
- Al inicio de los nombres propios

Deben llevar minúscula inicial los nombres de

- estaciones del año
- puntos cardinales sin abreviar
- nombres de religiones y sus miembros
- nombres de títulos universitarios sin abreviar
- días
- meses
- gentilicios

Ejemplos

• martes	primavera	octubre	noroeste
• chiapaneco	budismo (budista)	licenciado	maestro

Sobre algunos nombres

- Cuando significan entidad o colectividad como organismo determinado, se escriben con mayúscula inicial
  Ejemplo: el Gobierno, el Estado, el Clero, la Marina
- La palabra *Estado* se anota con mayúscula cuando se refiere al cuerpo político de una nación
  Ejemplo: el Estado mexicano, golpe de Estado, secreto de Estado
- Cuando *estado* nombra la división administrativa de una entidad, se escribe con minúscula
  Ejemplo: estado de Tlaxcala, estado de Sinaloa
- La palabra *gobierno* se anotará con minúscula inicial
  Ejemplo: jefe de gobierno, gobierno de Tabasco, gobierno federal, gobierno democrático
- El vocablo *Gobierno* se escribe con mayúscula cuando menciona a una secretaría
  Ejemplo: secretario general de Gobierno, ministro de Justicia
- La palabra *Ejecutivo* se anota con mayúscula inicial cuando se refiere al poder de la Unión
  Ejemplo: Poder Ejecutivo, el Ejecutivo federal
- Cuando *ejecutivo* se refiere a un cargo o dirigente se escribirá con minúscula
  Ejemplo: un cargo ejecutivo, un ejecutivo de la empresa

Abreviaturas, siglas, acrónimos

Definiciones

- *abreviatura*: fragmento de una palabra. Con mayúscula inicial los títulos profesionales, grados u órdenes
  Ejemplo: p. ej., sta., lín., Lic., Gral., Arzob.
- *sigla*: formada por una letra inicial de todas o algunas de las palabras que integran un nombre propio. No llevan puntos y todas mayúsculas
  Ejemplo: UNAM, SEMAR, DF, CFE

- *acrónimo*: compuesto por más de una letra de cada palabra que integra un nombre propio. Solo mayúscula inicial, nunca acento
  Ejemplo: Pemex, Sener, Cetes, Infonavit

Normas generales de uso

1) Evitarlos al máximo. En caso de necesitarlos, la primera vez escribir el nombre completo y junto a él, su sigla o acrónimo entre paréntesis. Luego continuar con estos solamente.
2) Nunca separarlos al terminar un renglón, y evitar que queden al inicio y final del mismo.
3) Respetar los plurales y cuando la palabra lleve acento, conservarlo
   Ejemplos: figs., núms., págs.
4) Evitar terminar un párrafo con abreviaturas, siglas o acrónimos.
5) Usted/ustedes se abreviarán solo en cartas. Si las palabras se escriben enteras, con minúscula inicial como yo, tú, él, nosotros, ellos.
   Por supuesto, muchas veces puede evitarse su escritura por redundante.
   Ejemplo:

   - *redundante*: El Instituto le exigirá a usted la prestación...
   - *correcto*: El Instituto le exigirá la prestación...
     El Instituto exigirá a usted la prestación...

6) Las representaciones de unidades de medidas de longitud, peso y volumen no se pluralizan ni llevan punto y se escriben con minúscula.
   Ejemplo: cm, kg, 120 km

Disposiciones administrativas aplicables al trámite de iniciativas de ley y decreto, y reglamentos, al interior del poder ejecutivo federal

ACUERDO POR EL CUAL SE FIJA LA NUEVA FÓRMULA QUE CALZARÁ LOS DECRETOS Y LEYES QUE PROMULGUE EL EJECUTIVO DE LA UNIÓN

Presidencia de la República
DO 17 de agosto de 1932

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México.- Secretaría de Gobernación. Estados Unidos Mexicanos.- El Escudo Nacional

Presidencia de la República

ACUERDO PARA LA
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Considerando

Que la fórmula "Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento".- "Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, Distrito Federal, a ...," que se viene empleando en las leyes o decretos que promulga el Ejecutivo de la Unión cumplementando la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de la República, es desagradable por la vana ostentación que encierra, así como por adoptar el léxico usado por el clero en la literatura escrita que acostumbra lanzar, circunstancias que chocan con nuestro régimen democrático y liberal, en el que sólo cuadra el empleo de la modestia del espíritu sano y sencillo del pueblo,

He tenido a bien acordar.

Primero. Las leyes o decretos que sean sometidos al acuerdo del C. Presidente de la República para los efectos de la promulgación de los mismos, ya sea que provengan de las Cámaras Legisladoras o que el mismo Ejecutivo de la Unión los dicte, en uso de las facultades extraordinarias que le hayan sido concedidas o proveyendo conforme a sus facultades, por medio de reglamentos, a la ejecución de las leyes en vigor, como fórmula consagrada a expresar la promulgación en sí misma y a indicar el sitio en que se realiza ésta, cuando tenga lugar en la capital de la República, la fórmula siguiente, después del texto de la ley o decreto de que se trate:

- En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su publicación y observancia, promulgo la (el) presente ley (decreto) en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a …

Segundo. Cuando la promulgación sea hecha en población distinta a la capital de la República, se variará de la fórmula expresada, solamente la parte correspondiente a dicha circunstancia.

Publíquese y cúmplase.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, a 9 de agosto de 1932.- El Presidente de la República, Ing. Pascual Ortiz Rubio.- Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, Juan José Ríos.- *Rúbrica*.

ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN, REVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE INICIATIVAS DE LEYES Y DECRETOS DEL EJECUTIVO FEDERAL

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
DOF 9 de septiembre de 2003

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Maria Teresa Herrera Tello, Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, con fundamento en los artículos 43, fracción II, y 43 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 8, fracciones IV y V, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,

Considerando

Que en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos por los que se emitan, adicionen, reformen o deroguen disposiciones constitucionales o legales, es el resultado de un procedimiento en el que intervienen las dependencias de la Administración Pública Federal, así como del cumplimiento de requisitos establecidos en diversos ordenamientos legales y administrativos.

Que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es facultad de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal someter a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República, los proyectos de

iniciativas de leyes y decretos que deban ser presentados al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras y, por lo tanto, corresponde a esta Dependencia coordinar el procedimiento relativo a la elaboración y revisión de los proyectos citados, así como verificar que los requisitos previstos en las disposiciones aplicables estén debidamente satisfechos.

Que las atribuciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal tienen por objeto garantizar que los proyectos de iniciativas sean congruentes con los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las normas que integran el orden jurídico secundario, que sean jurídicamente consistentes y que respondan a la realidad social que se pretende regular.

Que el Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal faculta a la Consejera Jurídica para emitir las disposiciones a las que deberán sujetarse las dependencias de la Administración Pública Federal para la elaboración, revisión y trámite de los proyectos de iniciativa de reformas constitucionales o legales, que deban ser sometidos a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.

Que el presente Acuerdo tiene el propósito de facilitar y agilizar el desahogo de los proyectos de iniciativas de leyes o decretos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, sobre la base de las prioridades que en la materia ha establecido el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones Generales

Primero. El presente Acuerdo tiene por objeto establecer:

I. Los requisitos, procedimientos y plazos a que deberán sujetarse las dependencias de la Administración Pública Federal para la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos por los que se expidan, adicionen, deroguen o reformen disposiciones constitucionales o legales;

II. Las reglas conforme a las cuales la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, emitirá opiniones y coordinará los estudios técnico-jurídicos por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal, durante el proceso legislativo de iniciativas de leyes, decretos, y

III. Las bases conforme a las cuales la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal coordinará la formulación de observaciones a leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión, para el ejercicio de la facultad que el artículo 72, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga al Presidente de la República.

Segundo. Para efectos del presente Acuerdo, se entenderá por:

I. Consejería Jurídica, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;

II. Consejería Adjunta, aquélla a la que corresponda la atención del asunto, en términos del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica;

III. Decretos, los decretos por los que se expidan, adicionen, reformen o deroguen disposiciones constitucionales o legales;

IV. Dependencias, las secretarías de Estado previstas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República, en términos de su ley orgánica;

V. Entidades, las entidades paraestatales, en términos de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales;

VI. Iniciativas, las Iniciativas de leyes y decretos que deban ser sometidas a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República para ser presentadas al Congreso de la Unión, y

VII. Ley Orgánica, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Tercero. Las disposiciones establecidas en el presente Acuerdo para las dependencias, también les serán aplicables a los organismos descentralizados no sectorizados, cuyos instrumentos jurídicos de creación o de organización interna les otorguen atribuciones para formular y tramitar proyectos de iniciativas de leyes y decretos.

Cuarto. Las dependencias que participen en la elaboración y revisión de iniciativas deberán observar, en lo conducente, lo dispuesto en la Ley Orgánica, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás disposiciones aplicables.

Los anteproyectos y proyectos a que se refiere el presente Acuerdo, serán tramitados por las instancias revisoras correspondientes en estricto orden cronológico, salvo los casos de urgencia que determine el Presidente de la República.

Quinto. Todas las iniciativas que elaboren las dependencias para ser sometidas a la consideración y, en su caso, firma del

Presidente de la República se tramitarán conforme a lo dispuesto en el presente Acuerdo, salvo que el Titular del Ejecutivo Federal autorice que deban tramitarse de manera distinta.

En caso de que la Secretaría de Gobernación, con motivo del ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 27, fracciones I, XIV y XVI, de la Ley Orgánica, detecte que alguna dependencia o entidad promueve iniciativas o realiza trámites, gestiones o actividades de cabildeo con relación a las mismas, directamente o a través de terceros ante el Congreso de la Unión, grupos parlamentarios, diputados o senadores, sin autorización del Presidente de la República y al margen de lo dispuesto en el presente Acuerdo, inmediatamente lo hará del conocimiento del Titular del Ejecutivo Federal y lo notificará a la Secretaría de la Función Pública para los efectos administrativos correspondientes.

Capítulo Segundo

De los temas legislativos del Ejecutivo Federal

Sexto. Las dependencias deberán someter a acuerdo del Presidente de la República los temas legislativos de su competencia y, en su caso, la elaboración de las iniciativas correspondientes.

Séptimo. Una vez que el Presidente de la República haya acordado favorablemente la elaboración de una Iniciativa, las dependencias deberán solicitar a la Secretaría de Gobernación y a la Consejería Jurídica la incorporación de la Iniciativa de que se trate en los temas legislativos del Ejecutivo Federal.

La Secretaría de Gobernación podrá hacer las consideraciones que estime pertinentes respecto de la viabilidad de la

Iniciativa y emitirá la opinión respectiva dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha en la que se le haya comunicado el acuerdo presidencial. En caso de que no se emita la opinión en el plazo señalado, se entenderá que la misma es favorable.

Para efectos de lo dispuesto en este lineamiento, la Secretaría de Gobernación podrá realizar las reuniones de trabajo que estime necesarias con las dependencias y entidades competentes. La Consejería Jurídica participará en dichas reuniones cuando lo considere conveniente.

Octavo. La Secretaría de Gobernación y la Consejería Jurídica, en el ámbito de sus respectivas competencias y de manera coordinada, programarán la elaboración, revisión y presentación de las iniciativas, de acuerdo con las prioridades que determine el Presidente de la República.

Noveno. Las dependencias solicitarán a la Secretaría de Gobernación las iniciativas que se encuentren en proceso legislativo en el Congreso de la Unión, cuyo contenido esté relacionado con el objeto de regulación de la Iniciativa propuesta por la dependencia de que se trate.

En estos supuestos, la dependencia promovente, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y la Consejería Jurídica, analizará las posibles implicaciones y los efectos que pudieran derivar de la presentación de la Iniciativa del Ejecutivo Federal.

Capítulo Tercero

De los Anteproyectos de Iniciativas

Décimo. El anteproyecto de iniciativa es el documento elaborado por la dependencia promovente, previo acuerdo del

Presidente de la República, en términos del lineamiento Quinto de este Acuerdo, para ser sometido a la revisión y dictamen de las instancias competentes hasta antes de su presentación a la Consejería Jurídica.

Décimo Primero. En la elaboración de los anteproyectos, las dependencias deberán:

I. Elaborar la Exposición de Motivos, la cual deberá contener, al menos, una descripción general de la situación jurídica que pretende ser creada o modificada, de las razones del contenido de las disposiciones y de los objetivos concretos que se buscan con el Anteproyecto, así como una exposición de la congruencia de éste con los principios constitucionales y los ordenamientos legales, el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos y, en su caso, con los instrumentos jurídicos internacionales de los que México sea parte;
II. Definir claramente, en su caso, el contenido de los intríngulis, en los que se especifiquen las disposiciones que son materia de expedición, reforma, adición o derogación, por cada ordenamiento que contenga el Anteproyecto;
III. Redactar los anteproyectos de manera congruente, clara y sencilla, y
IV. Precisar el régimen transitorio correspondiente.

Décimo Segundo. La dependencia promovente del anteproyecto deberá solicitar la opinión de las dependencias cuyo ámbito de competencia tenga relación con la materia del mismo, por conducto de las unidades administrativas de apoyo jurídico de acuerdo con sus respectivos reglamentos interiores o instrumentos jurídicos de organización interna.

Las dependencias deberán emitir su opinión en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud respectiva. En caso de que no se

cuente con una respuesta en el plazo indicado, el contenido del anteproyecto se tendrá por aceptado.

Décimo Tercero. El anteproyecto, junto con la opinión de la Secretaría de Gobernación, en términos del lineamiento Séptimo de este Acuerdo, y las opiniones de las demás dependencias competentes, deberá presentarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, para efectos de los dictámenes sobre impacto presupuestario y sobre impacto regulatorio, respectivamente, al menos treinta días hábiles antes de la fecha en que pretenda ser sometido a la revisión de la Consejería Jurídica.

Décimo Cuarto. En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la unidad administrativa competente, no emita el dictamen sobre impacto presupuestario dentro del plazo de treinta días a que se refiere el lineamiento anterior, se entenderá que no hay objeciones de carácter presupuestario sobre el anteproyecto de que se trate.

Las observaciones de carácter jurídico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se relacionen directamente con su ámbito de competencia, serán desahogadas conforme al lineamiento Décimo Segundo.

Capítulo Cuarto

De los Proyectos de Iniciativas

Décimo Quinto. El proyecto de iniciativa es el documento definitivo que la dependencia promovente presenta a la Consejería Jurídica, una vez que se han incorporado las observaciones de las dependencias cuyo ámbito de competencia se vincule a la materia objeto de regulación, las de

orden presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las de carácter regulatorio de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Décimo Sexto. Los proyectos serán presentados a la Consejería Jurídica, mediante oficio del Titular de la dependencia promovente o del servidor público que lo supla en sus ausencias o faltas temporales, salvo lo que disponga su reglamento interior o el instrumento jurídico de organización interna respectivo.

En el oficio a que se refiere el párrafo anterior deberá señalarse expresamente que la elaboración, la revisión y el trámite del Proyecto han sido previamente acordados con el Presidente de la República.

Décimo Séptimo. Los proyectos deberán ser remitidos a la Consejería Jurídica, al menos, con un mes de anticipación a la fecha en que pretendan ser presentados al Congreso de la Unión.

Décimo Octavo. Los proyectos sólo serán recibidos en la Oficina del Consejero Jurídico, quien los turnará a la Consejería Adjunta para su revisión y trámite correspondiente.

Los proyectos que no sean enviados directamente a la Oficina del Consejero Jurídico se tendrán por no recibidos.

Capítulo Quinto

Del Trámite Ordinario

Décimo Noveno. Los proyectos de iniciativas que se presenten a la Consejería Jurídica, además de cumplir con lo señalado en el lineamiento Décimo Primero, deberán estar acompañados de los documentos siguientes:

I. La opinión de la Secretaría de Gobernación a que se refiere el lineamiento Séptimo del presente Acuerdo;
II. En su caso, copia de los oficios que contengan la opinión de las unidades de apoyo jurídico de las dependencias cuyo ámbito de competencia esté relacionado con el contenido del Proyecto;
III. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 24 y 25 de su Reglamento:

   a) Constancia de que el Proyecto fue publicado en el portal de Internet de la dependencia respectiva;
   b) Constancia de cumplimiento de la publicación del Proyecto por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, cuando se trate de proyectos sujetos al Título Tercero "A" de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o
   c) En el caso de proyectos que no hayan sido sometidos al proceso de mejora regulatoria, el documento que contenga las razones que justifiquen la emergencia o aquéllas que demuestren que la publicación previa del Proyecto podría comprometer los efectos que se pretenden lograr con el mismo.

IV. Copia del oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el cual emita su dictamen sobre el posible impacto presupuestario del Proyecto de que se trate, o señale que dicho efecto no se producirá, en términos de lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente;
V. Dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria sobre el impacto regulatorio o, en su caso, el documento por el que dicha Comisión señale que este requisito no es necesario o que no va a emitir el dictamen, de conformidad con lo dispuesto por el Título Tercero "a" de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, un ejemplar del Proyecto debidamente sellado y rubricado por la Comisión;

VI. En su caso, copia de las iniciativas a que se refiere el lineamiento Noveno, así como las consideraciones de la dependencia de que se trate sobre sus posibles implicaciones y efectos con relación al Proyecto, y

VII. Cuadro comparativo en tres columnas que muestre, en su caso, el texto de las disposiciones vigentes, el texto del Proyecto y los comentarios que justifiquen la adición, reforma o derogación de cada disposición.

El Proyecto y el cuadro comparativo deberán presentarse por escrito y en soporte magnético.

Vigésimo. La Consejería Adjunta realizará la revisión jurídica de los proyectos y formulará las observaciones que estime conducentes, las cuales podrán ser desahogadas por escrito o en reuniones de trabajo con la dependencia promovente y las demás que resulten competentes.

En todo caso, corresponderá a la Consejería Jurídica resolver en definitiva sobre la opinión de la Secretaría de Gobernación a que se refiere el lineamiento Séptimo, así como respecto de las observaciones u opiniones de las dependencias que hayan participado en el proceso de revisión.

Vigésimo Primero. En los casos a que se refiere el lineamiento Décimo Noveno, fracción III, inciso c), del presente instrumento, la Consejería Adjunta estudiará las razones que justifiquen la emergencia o aquéllas que demuestren que la publicación previa del Proyecto puede comprometer los efectos que se pretenden lograr con el mismo, tomando en consideración los plazos constitucionales y legales y los periodos de sesiones del Congreso de la Unión.

Cuando se trate de iniciativas sujetas al Título Tercero "A" de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las dependencias promoventes podrán presentar a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria el documento a que se refiere el linea-

miento Décimo Noveno, fracción III, inciso c), del presente Acuerdo.

En estos casos, la citada Comisión someterá el Anteproyecto al proceso de mejora regulatoria respectivo, al término del cual la dependencia promovente solicitará a la Consejería Jurídica que resuelva en definitiva sobre la petición de no publicación, tomando en consideración la opinión de dicha Comisión.

De estimarlo procedente, la Consejería Adjunta, previo acuerdo del Consejero Jurídico, podrá requerir a la dependencia promovente para que publique el Proyecto en su portal de Internet.

Vigésimo Segundo. El dictamen de impacto presupuestario sólo podrá ser condicionado al cumplimiento de disposiciones y requisitos de carácter presupuestario.

Vigésimo Tercero. En los casos a que se refiere el párrafo último del artículo 69-J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las dependencias deberán remitir a la Consejería Adjunta la Manifestación de Impacto Regulatorio y el dictamen final de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, mediante escrito en el que señale las razones por las que no se hayan ajustado al dictamen correspondiente.

La Consejería Adjunta resolverá en definitiva.

Vigésimo Cuarto. Durante el trámite de revisión de los proyectos, la Consejería Adjunta podrá solicitar la opinión técnica de las dependencias y entidades que estime conveniente, de acuerdo con sus respectivos ámbitos de competencia, así como los demás documentos, dictámenes y estudios que considere necesarios de otras instituciones.

Vigésimo Quinto. La Consejería Adjunta, en cualquier momento del procedimiento de revisión, podrá convocar a

las dependencias, entidades u órganos involucrados en un Proyecto a las reuniones de trabajo que se estimen necesarias o convenientes, con objeto de facilitar su comprensión y análisis, intercambiar puntos de vista y alcanzar los acuerdos y consensos requeridos.

La Consejería Adjunta coordinará y conducirá las reuniones de trabajo. En todo caso, las dependencias y entidades deberán estar representadas por servidores públicos de la unidad administrativa de apoyo jurídico que establezca su respectivo reglamento interior o instrumento jurídico de organización interna, quienes deberán contar con el nivel jerárquico suficiente para asumir los acuerdos que se adopten en las reuniones.

En las reuniones de trabajo también podrán participar servidores públicos de las unidades administrativas técnicas de la dependencia de que se trate.

Vigésimo Sexto. Las dependencias incorporarán en los proyectos las observaciones que haya formulado la Consejería Adjunta.

Vigésimo Séptimo. Una vez satisfechos los requisitos establecidos en el presente Acuerdo, la Consejería Adjunta realizará la impresión del Proyecto en papel oficial de la Presidencia de la República (PR-17) en original y cuatro copias, y lo remitirá a la Oficina del Consejero Jurídico, marcando copia de conocimiento a la dependencia promovente.

Capítulo Sexto

Del Trámite Extraordinario

Vigésimo Octavo. El Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se

tramitarán con la debida anticipación, en términos del artículo 43 bis de la Ley Orgánica, a efecto de dar oportuno cumplimiento a lo previsto en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Vigésimo Noveno. En los casos de notoria urgencia, a juicio del Presidente de la República, a que se refiere el artículo 43 bis de la Ley Orgánica, el Proyecto deberá ser enviado a la Oficina del Consejero Jurídico mediante oficio suscrito por el Titular de la dependencia promovente en el que se expresarán detallada y objetivamente las razones que motiven la urgencia del Proyecto.

En los supuestos a que se refiere el párrafo que antecede, el Consejero Jurídico solicitará a las instancias revisoras que el Proyecto de que se trate sea tramitado en forma extraordinaria y con carácter de urgente.

Trigésimo. En los supuestos a que se refiere el lineamiento anterior, se podrán presentar los proyectos sin alguno de los anexos previstos en el lineamiento Décimo Noveno. En todo caso, dichos requisitos deberán estar plenamente satisfechos dentro de los plazos que establecen las disposiciones aplicables, para que el Proyecto pueda ser sometido a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.

Capítulo Séptimo

De las Iniciativas

Trigésimo Primero. La Consejería Jurídica y la dependencia promovente acordarán con la Secretaría de Gobernación que la Iniciativa sea presentada en la cámara de origen que corresponda o la que sea más conveniente.

El Consejero Jurídico, de considerarlo procedente, someterá a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República, el Proyecto de Iniciativa.

Una vez que la Iniciativa haya sido firmada por el Presidente de la República, se remitirá a la Secretaría de Gobernación para que, en ejercicio de sus atribuciones, sea presentada ante el Congreso de la Unión, acompañada del dictamen sobre impacto presupuestario correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate.

Capítulo Octavo

Opiniones técnicas y jurídicas en el proceso legislativo de las iniciativas

Trigésimo Segundo. El seguimiento del proceso legislativo de iniciativas está a cargo de la Secretaría de Gobernación, independientemente de que hayan sido presentadas ante el Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal, por los legisladores o por las Legislaturas de los Estados.

Trigésimo Tercero. Las dependencias y entidades deberán participar en el seguimiento al proceso legislativo de iniciativas relacionadas con sus respectivos ámbitos de competencia, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, y deberán rendir a ésta, oportunamente, las opiniones técnicas y jurídicas respectivas, así como formular las recomendaciones que estimen convenientes.

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo que antecede, las dependencias y entidades deberán sujetarse a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría de Gobernación.

Tratándose de temas legislativos prioritarios para el Ejecutivo Federal, la Consejería Jurídica podrá coordinar con las dependencias y entidades las opiniones técnico-jurídicas sobre iniciativas que se encuentren en proceso legislativo en el Congreso de la Unión.

Capítulo Noveno

De las observaciones a leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión

Trigésimo Cuarto. En caso de que las dependencias consideren necesario proponer al Ejecutivo Federal la formulación de observaciones a leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión, para efectos del ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 72, Apartado "B", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo harán inmediatamente del conocimiento de la Consejería Jurídica.

Las dependencias remitirán a la Consejería Jurídica el Proyecto de observaciones que estimen conducente para su revisión y dictamen jurídico cuando menos cinco días antes de la fecha en que deban presentarse al Congreso de la Unión, conforme al plazo que establece el artículo 72, Apartado "B", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De considerarlo procedente, el Consejero Jurídico someterá el Proyecto de observaciones a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.

En todo caso, deberá contarse con la opinión de la Secretaría de Gobernación.

Capítulo Décimo

Disposiciones Finales

Trigésimo Quinto. En lo no previsto por el presente Acuerdo se estará a lo que disponga el Consejero Jurídico, de acuerdo con las circunstancias específicas de cada caso.

Transitorios

Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las iniciativas que se encuentran en trámite se desahogarán, en lo conducente, por lo previsto en este Acuerdo.

Tercero. Se derogan todas las disposiciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en la materia, emitidas con anterioridad y que se opongan al presente Acuerdo.

México, Distrito Federal, a los ocho días del mes de septiembre de dos mil tres.- La Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, María Teresa Herrera Tello.- *Rúbrica*.

ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN, REVISIÓN Y TRÁMITE DE REGLAMENTOS DEL EJECUTIVO FEDERAL

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
DOF 2 de diciembre de 2004

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos - Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, con fundamento en los artículos 43, fracciones IV, VI y VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1, 7 y 8, fracciones VII y VIII, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y

Considerando

Que en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la elaboración, revisión y trámite de los proyectos de reglamento o de decreto por los que se adicionen, reformen, abroguen o deroguen disposiciones reglamentarias, son el resultado de un procedimiento en el que intervienen las dependencias de la Administración Pública Federal en sus respectivos ámbitos de competencia, así como del cumplimiento de requisitos establecidos en diversos ordenamientos legales y administrativos;

Que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es facultad de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal revisar, coordinar y tramitar los

proyectos de reglamento y de decreto a que se contrae el considerando que antecede, a efecto de someterlos a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República y que, por lo tanto, corresponde a esta Dependencia coordinar el procedimiento relativo a la elaboración y revisión de los proyectos citados, así como verificar que los requisitos previstos en las disposiciones aplicables hayan sido debidamente satisfechos;

Que dentro de las atribuciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal está la de garantizar que los proyectos de reglamento y de decreto aludidos, sean congruentes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las normas que integran el orden jurídico secundario, a fin de que sean jurídicamente consistentes y provean con eficacia a la exacta observancia de la ley, dentro de un enfoque sistémico que privilegie la cohesión y la unidad del orden normativo federal;

Que de conformidad con el Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, su Titular está facultado para emitir las disposiciones a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la elaboración, revisión y trámite de los proyectos de reglamento y de decreto que deban ser sometidos a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República, y

Que el presente Acuerdo tiene el propósito de facilitar y agilizar el trámite de los proyectos de reglamento y de decreto por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, sobre la base de las prioridades que en la materia ha establecido el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que he tenido a bien expedir el siguiente

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones Generales

Primero. El presente Acuerdo tiene por objeto establecer:

I. Los requisitos, procedimientos y plazos a que deberá sujetarse la elaboración, revisión y trámite de proyectos de reglamento o de decreto por los que se adicionen, reformen, abroguen o deroguen disposiciones reglamentarias que deban ser sometidos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República, y

II. Las reglas conforme a las cuales la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal emitirá opiniones y coordinará los estudios técnico-jurídicos de los proyectos de reglamento o de decreto a que se refiere la fracción anterior.

Segundo. Para efectos del presente Acuerdo, se entenderá por:

I. Consejería Jurídica, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;

II. Consejería Adjunta, la Consejería Adjunta de Legislación y de Estudios Normativos;

III. Decretos, los instrumentos jurídicos que expide el Titular del Ejecutivo Federal para adicionar, reformar, abrogar o derogar disposiciones reglamentarias, en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Dependencias, las Secretarías de Estado previstas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República, en términos de su Ley Orgánica;

V. Entidades, las entidades paraestatales, en términos de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

VI. Reglamentos, los instrumentos jurídicos que expide el Titular del Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con objeto de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y

VII. Ley Orgánica, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Tercero. Las dependencias y entidades que participen en la elaboración y revisión de proyectos de reglamento o de decreto deberán observar, en lo conducente, lo dispuesto en la Ley Orgánica, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente y las demás disposiciones aplicables.

Todos los proyectos de reglamento y de decreto que se elaboren para ser sometidos a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República, se tramitarán conforme a lo dispuesto en el presente Acuerdo, salvo los casos en que el Titular del Ejecutivo Federal disponga una tramitación distinta.

Capítulo Segundo

De los Anteproyectos

Cuarto. El anteproyecto de reglamento o de decreto es el documento elaborado por la dependencia o entidad competente para ser sometido a la revisión y dictamen de las ins-

tancias respectivas, hasta antes de su presentación a la Consejería Jurídica.

Quinto. En la elaboración de los anteproyectos, las dependencias y entidades deberán:

I. Señalar en el exordio la facultad constitucional del Ejecutivo Federal para la expedición del reglamento o decreto, así como las disposiciones legales que le dan fundamento al instrumento jurídico respectivo;
II. Establecer, en el caso de decretos, su objeto y alcance de manera clara y congruente, mediante el señalamiento de las disposiciones materia de la reforma, adición abrogación o derogación;
III. Redactar los preceptos que los integren con estricto apego a la Constitución y a las leyes que se reglamenten y en forma congruente y sistemática con el orden jurídico nacional, así como estructurarlos de manera ordenada y lógicamente progresiva, clara, breve y sencilla, y
IV. Precisar el régimen transitorio correspondiente y, de ser posible, las disposiciones jurídicas que expresamente se derogan.

Sexto. La dependencia o entidad respectiva solicitará la opinión de las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia tenga relación con el anteproyecto de que se trate.

Las opiniones a que se refiere el párrafo que antecede deberán ser emitidas por conducto de las unidades administrativas de apoyo jurídico de las dependencias y entidades correspondientes, en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud respectiva.

Séptimo. Las dependencias y entidades presentarán los anteproyectos que estén sujetos al Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Octavo. Las dependencias y entidades presentarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los anteproyectos de reglamento interior y de decreto que impliquen la modificación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, para que emita el dictamen de impacto presupuestario correspondiente, de conformidad con las disposiciones aplicables.

También se podrá solicitar el dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se considere que el anteproyecto puede tener algún impacto presupuestario, aun cuando no tenga por objeto la modificación de estructuras orgánicas u ocupacionales.

Noveno. Los anteproyectos de reglamento interior, así como los de decreto en los que se proponga la modificación de las estructuras orgánicas u ocupacionales de dependencias o entidades, también deberán ser presentados ante la Secretaría de la Función Pública para efectos de que emita un predictamen sobre la estructura orgánica u ocupacional de la dependencia o entidad de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica.

Las dependencias y entidades deberán observar lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente.

Décimo. Las observaciones de carácter jurídico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las de la Secretaría de la Función Pública que se relacionen directamente con su respectivo ámbito de competencia, serán independientes del dictamen de impacto presupuestario y del predictamen sobre la estructura orgánica u ocupacional, respectivamente. En su caso, dichas observaciones serán deshogadas conforme al lineamiento sexto.

Capítulo Tercero

De los Proyectos

Décimo primero. El proyecto de reglamento o de decreto es el documento definitivo que se presenta a la Consejería Jurídica, una vez que se han incorporado las observaciones de las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia se vincule a la materia objeto de reglamentación, así como las de orden presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las de carácter administrativo de la Secretaría de la Función Pública y las de impacto regulatorio de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Décimo segundo. Los proyectos serán presentados a la Consejería Jurídica, por conducto de:

I. Los titulares de las unidades jurídicas de las dependencias, en caso de proyectos de reglamento o de decreto del ámbito de su competencia;
II. Los titulares de las unidades jurídicas de las dependencias a las que estén sectorizadas las entidades promotoras del proyecto de que se trate;
III. El titular de la unidad jurídica de la dependencia a cuyo Secretario le corresponda refrendar el reglamento o decreto promovido por alguna entidad no sectorizada, o
IV. En los demás casos, por conducto del titular de la unidad de asuntos jurídicos de la Secretaría de Gobernación, de conformidad con las atribuciones que le otorgan la Ley Orgánica y demás disposiciones aplicables.

Décimo tercero. Los proyectos de reglamento y de decreto deberán ser remitidos a la Consejería Jurídica con una anticipación mínima de treinta días respecto de la fecha en que se pretenda que sean sometidos a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.

Décimo cuarto. Los proyectos deberán ser presentados en la Oficina del Consejero Jurídico, quien los turnará a la Consejería Adjunta para su revisión y trámite correspondiente.

Los proyectos que no sean enviados directamente a la Oficina del Consejero Jurídico, se tendrán por no presentados.

Capítulo Cuarto

Del trámite

Décimo quinto. Los proyectos de reglamento o de decreto que se presenten a la Consejería Jurídica, además de cumplir con lo señalado en los dos capítulos anteriores, deberán estar acompañados de los documentos siguientes:

I. Ficha técnica, la cual deberá contener la descripción sucinta de la materia y objeto del proyecto; la descripción general de las hipótesis jurídicas que se pretende reglamentar; las razones del contenido de las disposiciones básicas y sus objetivos concretos; el señalamiento de los principios constitucionales y legales de los que deriva el proyecto, así como su inserción en el esquema programático gubernamental;

II. Copia de los oficios que contengan la opinión de las unidades de apoyo jurídico de las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia esté relacionado con el proyecto;

III. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 24 y 25 de su Reglamento y, según sea procedente, cualquiera de los documentos siguientes:

a) Constancia de la publicación del anteproyecto en el sitio de Internet de la dependencia promovente;

b) Constancia de publicación del anteproyecto por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, o

c) El documento que contenga las razones que justifiquen la emergencia o aquellas que demuestren que la publicación previa del anteproyecto podría comprometer los efectos que se pretenden lograr con el mismo.

IV. En su caso, copia del dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el posible impacto presupuestario del anteproyecto, en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente;

V. En caso de proyectos de reglamento interior o de decreto por los que se modifiquen las estructuras orgánicas u ocupacionales de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, copia del predictamen de la Secretaría de la Función Pública a que se refiere el lineamiento Noveno;

VI. En caso de anteproyectos sujetos al proceso de mejora regulatoria, dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria o, en su caso, el documento por el que dicha Comisión señale que no es necesario elaborar la manifestación de impacto regulatorio o que no va a emitir el dictamen, de conformidad con lo dispuesto por el Título Tercero "A" de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y

VII. Cuadro comparativo que confronte el texto de las disposiciones vigentes, el texto del proyecto y los comentarios relativos.

El proyecto y el cuadro comparativo deberán presentarse por escrito y en soporte magnético.

Décimo sexto. La Consejería Adjunta realizará la revisión jurídica de los proyectos y formulará las observaciones que estime conducentes, las cuales podrán ser desahogadas por escrito o en reuniones de trabajo con la dependencia promovente y las demás dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia se relacione con el proyecto.

Corresponderá a la Consejería Adjunta resolver en definitiva sobre las observaciones de carácter jurídico que formulen las dependencias y entidades que hayan participado en el proceso de revisión.

Décimo séptimo. Cuando se trate de reglamentos o de decretos sujetos al Título Tercero "A" de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se podrá presentar a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria el documento a que se refiere el lineamiento Decimoquinto, fracción III, inciso c), del presente Acuerdo. En estos casos, la citada Comisión someterá el anteproyecto al proceso de mejora regulatoria respectivo, al término del cual la Consejería Jurídica resolverá en definitiva sobre la petición de no publicación, tomando en cuenta la opinión de dicha Comisión.

La Consejería Adjunta estudiará las razones que justifiquen la emergencia o aquellas que demuestren que la publicación previa del proyecto puede comprometer los efectos que se pretenden lograr con el mismo.

Cuando el Consejero Jurídico estime que las razones expuestas por la dependencia promovente no justifican la emergencia ni demuestran que la publicación previa del proyecto puede comprometer los efectos que se pretenden lograr con el mismo, la Consejería Adjunta le requerirá para que publique el proyecto en su sitio de Internet, en términos de las disposiciones aplicables.

Décimo octavo. Cuando la dependencia promovente no se haya ajustado al dictamen a que se refiere el artículo 69-J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, deberá remitir a la Consejería Adjunta la manifestación de impacto regulatorio y el dictamen final de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, mediante escrito en el que señale las razones por las que no se haya ajustado al mismo.

Décimo noveno. Durante el trámite de revisión de los proyectos, la Consejería Adjunta podrá solicitar la opinión técnica de las dependencias y entidades que estime convenien-

te, así como la presentación de documentos, dictámenes y estudios, en términos del artículo 12 de la Ley Orgánica.

Vigésimo. En cualquier fase del procedimiento de revisión y trámite, la Consejería Adjunta podrá convocar a las dependencias, entidades u órganos involucrados en un proyecto a las reuniones de trabajo que estime convenientes.

La Consejería Adjunta coordinará y conducirá las reuniones de trabajo. Las dependencias y entidades deberán estar representadas por servidores públicos de la unidad administrativa de apoyo jurídico que establezca su respectivo reglamento interior o instrumento jurídico de organización interna, quienes deberán contar con las atribuciones y el nivel jerárquico suficiente para asumir los acuerdos que la naturaleza del asunto requiera.

En las reuniones de trabajo también podrán participar servidores públicos de las unidades administrativas técnicas de la dependencia o entidad de que se trate.

Vigésimo Primero. En los proyectos de reglamento o de decreto deberán incorporase las observaciones que haya formulado la Consejería Adjunta.

Vigésimo Segundo. Una vez satisfechos los requisitos establecidos en los presentes lineamientos, la Consejería Adjunta realizará la impresión del proyecto en papel oficial de la Presidencia de la República (PR-17) en original y cinco copias y autorizará que se recabe el refrendo de los titulares de las secretarías que correspondan.

La dependencia promovente recabará los refrendos que el proyecto requiera.

Vigésimo Tercero. Una vez que se hayan recabado los refrendos respectivos, la Consejería Adjunta remitirá el proyecto de reglamento o de decreto a la Oficina del Consejero

Jurídico del Ejecutivo Federal, quien, de estimarlo procedente, lo someterá a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.

Vigésimo Cuarto. Una vez que el Reglamento o Decreto haya sido firmado por el Presidente de la República, la Consejería Adjunta programará, conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Capítulo Quinto

Disposiciones Finales

Vigésimo Quinto. En lo no previsto por el presente Acuerdo se estará a lo que disponga el Consejero Jurídico.

Transitorios

Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los proyectos de reglamento y de decreto que se encuentren en trámite se desahogarán, en lo conducente, por lo previsto en este Acuerdo.

Tercero. Se derogan las disposiciones administrativas que se opongan al presente Acuerdo.

México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de noviembre de dos mil cuatro - El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández - *Rúbrica*.

ACUERDO QUE MODIFICA LOS LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN, REVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE INICIATIVAS DE LEYES Y DECRETOS DEL EJECUTIVO FEDERAL

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
DOF 14 de abril de 2005

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, con fundamento en los artículos 43, fracción II, y 43-Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 8, fracciones IV y V, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y

Considerando

Que el 9 de septiembre de 2003 y bajo el rubro de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, el Diario Oficial de la Federación publicó el Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal, mismo que, según su nombre lo indica, tuvo por objeto emitir las disposiciones a las que deberán sujetarse las dependencias de la Administración Pública Federal para la elaboración, revisión y trámite de los proyectos de iniciativa de reformas constitucionales, leyes o decretos que deban ser sometidos a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República, de conformidad con las leyes y demás normas aplicables.

Que las disposiciones a que se contrae el párrafo anterior fueron complementadas por el Acuerdo del Secretario de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de octubre de 2003, por el que se emiten los lineamientos para la conducción y coordinación de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo de la Unión y el cual establece las reglas conforme a las cuales dicha Secretaría con la colaboración de las demás dependencias, promoverá ante los legisladores la atención de las Iniciativas de Ley que resulten estratégicas para el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Que los instrumentos normativos tienen un carácter eminentemente dinámico para adecuarse de la mejor manera posible a las situaciones que regulan y a las aspiraciones de orden y regularidad que motivan su expedición.

Que en congruencia con lo expuesto, se ha advertido que es conveniente realizar algunos ajustes de carácter adjetivo al Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003, a fin de que los lineamientos que contiene cumplan plenamente el objetivo que generó su expedición, de manera tal que las iniciativas de leyes y decretos del Ejecutivo Federal obedezcan a un proceso progresivamente lógico y temporalmente ordenado, en forma tal que sean sometidas a la consideración del Presidente de la República y remitidas al Congreso de la Unión en forma oportuna, cuidando, además, que no se dupliquen los pronunciamientos previos que los miembros del Poder Legislativo hayan hecho en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 constitucional.

He tenido a bien expedir el siguiente:

Primero. Se modifican los lineamientos Séptimo, Décimo Octavo y Décimo Noveno del Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de las Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal, para quedar como sigue:

Séptimo. ...

La Secretaría de Gobernación podrá hacer las consideraciones que estime pertinentes respecto de la viabilidad de la Iniciativa y emitirá la opinión respectiva dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha en que se le haya comunicado el acuerdo presidencial. Esta opinión, en su caso, contendrá las conclusiones y efectos de la presentación de la Iniciativa del Ejecutivo Federal respecto de las que versen sobre la misma materia y ya se encuentren en trámite ante el Congreso de la Unión. En caso de que no se emita la opinión en el plazo señalado, se entenderá que la misma es favorable.

...

Décimo Octavo. ...

Los proyectos que no sean enviados directamente a la Oficina del Consejero Jurídico o que no cumplan con lo dispuesto por el lineamiento Décimo Noveno, se tendrán por no recibidos.

Décimo Noveno. ...

I a V. ...

VI. En su caso y sin perjuicio de lo dispuesto por la fracción i de este lineamiento, copia de las iniciativas a que se refiere el lineamiento Noveno, así como las consideraciones de la dependencia de que se trate sobre sus posibles implicaciones y efectos con relación al Proyecto, y

VII. ...

...

Transitorio

Único. El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

CIUDAD DE MÉXICO, a 13 de abril de 2005. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández- *Rúbrica*.

GUÍA PARA EMITIR DOCUMENTOS NORMATIVOS

ANTECEDENTE Y DIAGNÓSTICO DE LA EMISIÓN DE REGULACIÓN INTERNA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Ing. Carlos M. Valdovinos Chávez

Con base en los lineamientos relativos a la mejora regulatoria que prevé el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, así como los lineamientos del Programa Nacional de Transparencia y Combate a la Corrupción 2001-2006 y la Agenda de Buen Gobierno del Presidente Vicente Fox, con su quinta línea *un Gobierno con mejora regulatoria*, se ha logrado orquestar una verdadera reforma al marco normativo con que operan y funcionan las instituciones de la Administración Pública Federal (APF).

Hoy bajo el liderazgo de la Secretaría de la Función Pública, la Subsecretaría de la Función Pública y la Dirección General de Simplificación Regulatoria, todas las Dependencias, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República y los Organismos y Entidades del Gobierno Federal con mayor asignación presupuestal cuentan con importantes avances en materia de mejora y simplificación regulatoria, entre los que destaca:

- La implantación de una Normateca Federal, en una página electrónica en Internet, que contiene todo el marco regulatorio vigente, clasificado, depurado y constantemente actualizado, con el que opera la APF.
- La implantación de 44 normatecas internas, con el marco normativo con el que operan al interior las dependencias y entidades, poniendo al alcan-

ce de todos los servidores públicos la normatividad vigente aplicable, promoviendo mayor productividad de los servidores públicos y la certeza jurídica necesaria para el ejercicio de sus facultades y atribuciones.

- La implantación de 32 comités de Mejora Regulatoria Interna, también en cada institución señalada, con los que tanto los emisores normativos y los usuarios de la norma acuerdan respecto al diseño de la normatividad que promueve la eficiencia y eficacia, convirtiendo cada instrumento normativo en un facilitador de acción.

Hoy todas las instituciones del Gobierno Federal cuentan con programas, planes, metodologías y herramientas para la mejora y simplificación regulatoria interna, las cuales sin precedente alguno operan de manera uniforme, reportando trimestralmente sus avances.

Gracias a esto, ahora, además de tener identificado el número y tipo de instrumentos normativos, es decir, la carga regulatoria con que operan las instituciones, es posible iniciar un proceso de homologación de la normatividad asegurando una metodología que permita estandarizar no sólo los contenidos básicos de la normatividad, sino también simplificar el inmenso número de diferentes tipos y clases de instrumentos normativos.

La *Guía para Emitir Instrumentos Normativos* para la Administración Pública Federal, es el resultado del trabajo colegiado de diferentes autoridades en materia de redacción jurídica y legislativa, abogados, economistas, ingenieros y, lo más importante, servidores públicos comprometidos por lograr que las instituciones de gobierno sean cada vez más productivas y fomenten la legalidad, la transparencia y el combate a la corrupción, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública.

De los resultados del análisis del marco normativo interno de la APF, se identificaron cerca de 32 tipos distintos de instrumentos normativos, muchos de ellos emitidos por mandato legislativo. Sin embargo y sin contraponer ningún instrumento de orden superior, resulta prioritario establecer un orden y criterio para emitir disposiciones con una correcta motivación y fundamentación, así como asegurar que dichos instrumentos cuenten con un contenido mínimo y estándar con el que tanto servidores públicos como ciudadanos encuentren la información necesaria de manera sencilla, con un lenguaje que fomente el claro entendimiento y la comprensión, sin importar la especialidad de quien usa la normatividad.

Por su parte, se concluyó que entre los hallazgos más importantes encontrados, hay tres razones fundamentales para emitir normatividad: primero para *normar* la acción y los procesos que promueven la acción; segundo para *instruir*, es decir para fijar los límites y rangos de acción de cada unidad de responsabilidad y, tercero, para *facultar* a los servidores públicos, respecto a sus atribuciones y ámbitos de acción.

Sin embargo, el acotamiento de las facultades también se ha constituido en motivador para emitir instrumentos normativos de diferente denominación, con lo que los servidores públicos buscan evitar tocar las instancias que por mandato son las únicas que cuentan con alguna facultad para emitir algún tipo específico de normatividad.

La *Guía para emitir Documentos Normativos* pretende lograr que de manera estándar las dependencias y entidades operen con siete instrumentos normativos, en el entendido de que aquellos específicamente señalados en mandatos de ley existen sin que se les contraponga la *Guía*. Adicionalmente, tampoco se pretende la sustitución de instrumentos normativos

específicos diferentes a los de esta *Guía*, que son instrumentos especializados para atender aspectos muy particulares de la operación de las instituciones federales.

En suma, con esta *Guía* se promueve la transparencia del marco normativo para asegurar que, tanto ciudadanos como servidores públicos, tengan a la mano instrumentos que propicien la cultura de la legalidad, eliminen la discrecionalidad, promuevan la productividad y con ello, la competitividad de las instituciones y de México.

GUÍA PARA EMITIR DOCUMENTOS NORMATIVOS

Subsecretaría de la Función Pública
Dirección General de
Simplificación Regulatoria

Fuente: www.normateca.gob.mx

INTRODUCCIÓN

La guía para emitir documentos normativos es una herramienta optativa que se suma al paquete de las Herramientas de Simplificación Regulatoria, que han sido diseñadas para impulsar la mejora, simplificación y calidad regulatoria de la normatividad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF).

Como resultado de un análisis de las disposiciones que actualmente rigen la operación y funcionamiento de las instituciones de la APF, se identificó un inventario de 32 documentos distintos que son utilizados para regular. En dicho inventario se encontraron documentos que por su naturaleza son normativos y otros que no lo son, no obstante son utilizados para regular.

Este uso inadecuado e indiscriminado de documentos normativos y no normativos, genera confusiones, duplicidades y sobreregulación al interior de las dependencias y entidades, lo que hace necesario adoptar mejores prácticas que permitan mejorar el orden y uso racional de dichos documentos.

Esta herramienta marca una nueva etapa en la APF, ya que se enfoca al logro de una normatividad más fácil de

entender y aplicar, a través del orden y la estandarización para elaborar y emitir los documentos que regulan el funcionamiento y los procesos de las instituciones.

Propósito

Brindar a las dependencias y entidades de la APF, una herramienta que les facilite el desarrollo de un marco normativo simple, ágil, estandarizado y de fácil aplicación, en su operación y funcionamiento.

Alcance

La guía puede ser utilizada por todas las dependencias y entidades de la APF, a fin de mejorar su operación y funcionamiento e incrementar su productividad, a través de la simplificación y estandarización del marco normativo que las rige.

Diagnóstico

Como resultado del análisis de las disposiciones que regulan el funcionamiento de las instituciones de la APF, se llegó al siguiente diagnóstico:

- Se identificaron 32 diferentes documentos, normativos y no normativos que se utilizan indistintamente para regular (Ver Anexo “A”, página 405).
- Existe sobreregulación y exceso de documentos emitidos para regular, que no están debidamente fundados y motivados, encontrándose situaciones en donde los servidores públicos que las emiten carecen de facultades para ello.
- Se encontraron duplicidades y contradicciones en los documentos, existiendo algunos que regulan un mismo tema, en idénticos términos y con los mismos propósitos.

- La redacción de la normatividad es compleja y difícil de entender, lo que genera confusión, error e incertidumbre jurídica.
- Existen documentos que indebidamente tienen carácter normativo, cuando son propiamente informativos.

Contenido de la Guía

La guía está dividida en tres secciones:

Sección I. *Diagnóstico previo a la emisión de un documento normativo*.
Esta sección contiene un cuestionario y un esquema para determinar qué documento normativo se puede emitir. (página 379)
Sección II. *Principios para generar un documento normativo*.
Esta sección contiene principios para estructurar y redactar frases de manera simple y ordenada. (página 383)
Sección III. *Tipos de Documentos Normativos*.
Esta sección detalla los documentos normativos idóneos para regular la operación y funcionamiento de las dependencias y entidades de la APF, así como los elementos necesarios para su elaboración.

Documento	Página
1. Norma	11 (p.386)
2. Política	13 (p.388)
3. Acuerdo	15 (p.390)
4. Lineamiento	17 (p.393)
5. Regla	19 (p.395)
6. Oficio	21 (p.397)
7. Manual	23 (p.399)

En la última parte de esta sección se incluye un cuadro comparativo de la estructura de los documentos normativos

idóneos que resume los apartados que cada uno debe contener. (páginas 402 a la 404)

Anexos

Anexo "A"

Esta sección contiene el diagnóstico de los documentos que se utilizan para normar en la APF y su clasificación de acuerdo a su propósito. (página 405)

Anexo "B"

Información adicional para facilitar el llenado del Cuestionario. (página 411)

DIAGNÓSTICO PREVIO A LA EMISIÓN DE UN DOCUMENTO NORMATIVO

CONTENIDO

Esta sección contiene:

1. Cuestionario para determinar si debe o no emitir un documento normativo (páginas 380 a la 381).
2. Esquema que le ayudará a determinar cuál es el documento normativo idóneo que puede emitir, de acuerdo a sus requerimientos (página 382).

INSTRUCCIONES

Para realizar el diagnóstico necesita:

1. Tener identificados y disponibles todos los documentos normativos que se relacionen con la materia y el tema que desea regular. (Inventario de disposiciones de su institución: Consulte su normateca interna)
2. Contestar el cuestionario detenidamente para determinar si usted debe emitir un documento normativo o no normativo.
3. Verificar las *respuestas* en la parte final del cuestionario.
4. Utilizar el *esquema* para determinar qué documento normativo se puede emitir de acuerdo a sus necesidades.

5. Consultar la Sección III. *Tipos de documentos normativos*, para conocer los elementos qué debe contener el documento normativo seleccionado.

CUESTIONARIO

CONTESTE ANTES DE EMITIR UN DOCUMENTO NORMATIVO

1. ¿Cuál es el propósito del documento que desea emitir? (Escoger UN propósito solamente) *Si requiere de información adicional para responder esta pregunta, consulte el Anexo "B".*	Marque con una cruz. a) Normar_____ b) Instruir_____ c) Facultar_____ • d) Informar_____ e) Avisar_____ f) Describir_____ g) Registrar_____
2. Mencione la problemática y el objetivo que persigue la emisión de su documento.	
3. ¿Existe algún documento normativo vigente que regule el mismo tema? *Si requiere de información adicional para responder esta pregunta, consulte el Anexo "B".*	Si___ Pase a la pregunta 4 No___ Pase a la pregunta 6
4. SI YA EXISTE un documento normativo, explique por qué resulta insuficiente.	
5. SI YA EXISTE un documento normativo que regule el mismo tema, especifique según sea el caso:	Su documento: a) Abroga a otro___ b) Deroga a otro___ c) Modifica otro___ d) Es nuevo_____

	Si contestó a, b ó c, especifique el nombre del documento • Fecha de Emisión
6.- Cite los ordenamientos (incluyendo artículos, fracciones, incisos, apartados, según corresponda) que lo facultan para regular el tema que le interesa.	Con fundamento en_____artículo (s), _____ fracción (es)_____(incisos) o en su caso_____apartados, emitido con fecha_____. • No existe ningún ordenamiento.

RESULTADOS

EL RESULTADO DE SU DIAGNÓSTICO CON BASE A SUS RESPUESTAS, ES:

Respuestas

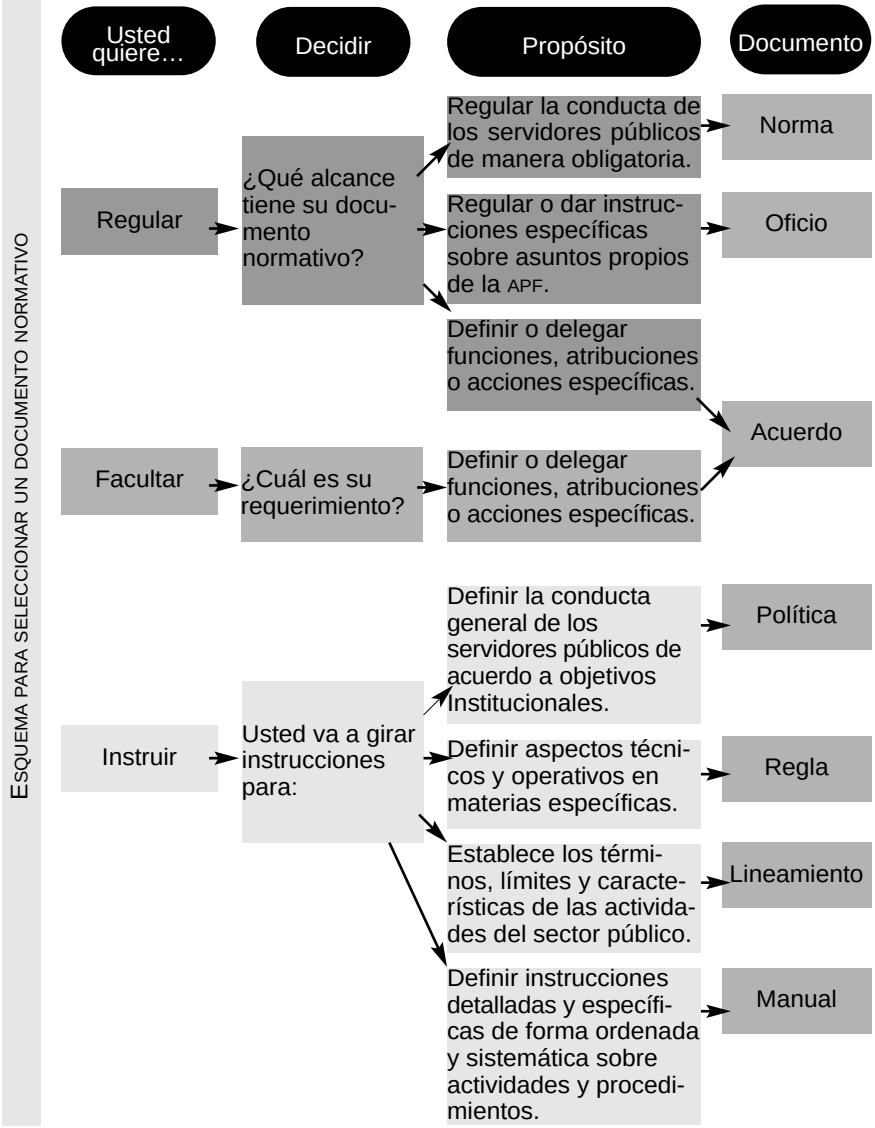
1. Si su respuesta corresponde a un CUADRO SOMBREADO, usted emitirá un DOCUMENTO NORMATIVO.
2. La respuesta a esta pregunta le ayudará a clarificar la necesidad de emitir un nuevo documento así como planificar el contenido del mismo.

3, 4 y 5 Las respuestas a las preguntas 3, 4 y 5 le ayudarán a decidir si es estrictamente necesario emitir un *documento normativo nuevo o en su caso definir si se requiere abrogar, derogar o modificar uno existente.*

6. Si su respuesta corresponde a CUADRO SOMBREADO, usted tendrá certeza jurídica sobre sus facultades para emitir documentos normativos sobre un tema específico.

ESQUEMA

PARA DETERMINAR QUÉ DOCUMENTO NORMATIVO ES IDÓNEO PARA EL TEMA QUE VA A REGULAR, CONSULTE ESTE ESQUEMA:



ESQUEMA PARA SELECCIONAR UN DOCUMENTO NORMATIVO

PRINCIPIOS PARA GENERAR UN DOCUMENTO NORMATIVO

Al escribir documentos normativos tome en cuenta las siguientes recomendaciones:

RECOMENDACIONES DE ESCRITURA

- Use *palabras* y *frases simples.*
- Utilice *sólo* las *palabras necesarias.*
- Sustituya oraciones complejas por *estructuras sencillas*.
  Por ejemplo, “de acuerdo a lo establecido en” puede sustituirse por “establecido en”.
- *Evite escribir* oraciones y *párrafos muy extensos.*
- *Evite repetir texto* que ya incluyó en otro apartado de su documento o texto que está en otros instrumentos normativos.
- Considere que *cualquier persona que lea el documento debe entenderlo* –incluso si no es un servidor público especializado–. Escriba pensando en sus futuros lectores.
- *Utilice un lenguaje sencillo y cotidiano.* Utilice acrónimos y tecnicismos sólo cuando sea estrictamente necesario o bien cuando ello facilite la lectura del documento.
- *Incluya ejemplos* para facilitar la comprensión del documento, siempre que sea posible.
- *Sea consistente*. *Utilice los mismos términos en todo el documento.*

Recuerde que lo que para usted pueden ser simples sinónimos puede no serlo para sus lectores. El uso de sinónimos puede causar confusión en la aplicación del documento normativo.

Por ejemplo, evite utilizar “servidores públicos” y “funcionarios públicos” como si fuesen sinónimos.

- Recuerde que su documento sólo debe incluir lo estrictamente necesario, y aquello que *genere un valor agregado*. *Evite escribir por escribir*.

Recomendaciones de Presentación

- Incluya en un lugar visible *la fecha de emisión*, *modificación* así como su *vigencia*.
- *Organice su documento de forma estructurada*, siguiendo un orden lógico en su contenido.

  Por ejemplo, primero la introducción y después la descripción de quién debe interpretar y vigilar el cumplimiento de su documento.
- *Utilice subtítulos* para facilitar al lector encontrar algún tema específico.
- *Utilice cuadros sinópticos y referencias gráficas* cuando sea posible.
- *Numere las páginas y los apartados* para facilitar su ubicación.
- *Evite en la medida de lo posible utilizar un documento normativo para emitir otro*. Por ejemplo:

  - Reglas por las que se establecen las Políticas para…
  - Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para…
  - *Decreto* por la que se da a conocer el Manual de…

- En caso de que incluya un apartado de *artículos/disposiciones transitorias*, recuerde que *sólo debe contener las acciones previas o simultáneas que requiera el instrumento* para empezar a ser aplicado y cumplir con sus propósitos.

TIPOS DE DOCUMENTOS NORMATIVOS

INTRODUCCIÓN

Esta sección incluye los elementos que deberá considerar para estructurar cada documento normativo que haya seleccionado, incluyendo su definición, propósito, apartados obligatorios y adicionales que le permitirán asegurarse de que seleccionó el más adecuado.

Se recomienda consultar la Sección II. "Principios para generar un documento normativo" (página 383) que contiene recomendaciones de escritura y presentación que le ayudarán a emitir un documento de mayor calidad.

CONTENIDO

Este capítulo contiene información necesaria para elaborar:

DOCUMENTO	PÁGINA
Norma	11 (p.386)
Política	13 (p.388)
Acuerdo	15 (p.388)
Lineamiento	17 (p.393)

(Continuación)

DOCUMENTO	PÁGINA
• Regla	19 (p.395)
• Oficio	21 (p.397)
• Manual	23 (p.399)
• Cuadro comparativo de la estructura de los documentos normativos idóneos	25 (pp.402-404)

NORMA

Definición

Regla de conducta obligatoria en su cumplimiento, emitida por quien legalmente tiene facultades para ello, que rige y determina el comportamiento de los servidores públicos.

Propósito

El propósito de una norma es dirigir la actuación general de las instituciones gubernamentales o en su caso de los servidores públicos.

¿Cuándo se emite?

Una norma se emite cuando se requiere determinar o dirigir una actividad.

Apartados

Los apartados de una norma son los siguientes:

APARTADO	DESCRIPCIÓN
1. Objetivo	Explica el por qué o para qué de la norma.
2. Fundamento legal	Señala los ordenamientos jurídicos en que se sustenta la norma (incluyendo artículos y fracciones, apartados e incisos según corresponda).
3. Ámbito de aplicación	Define a las personas u organismos responsables de: • cumplir la norma, • la aplicación de la norma; y en su caso también define el territorio en el cual resulta aplicable.
4. Vigencia	Indica la fecha a partir de la cual la norma tiene validez, así como el periodo en el cuál será aplicable. Es importante considerar la abrogación o modificación de aquellos documentos que dejarían de tener vigencia por la expedición de un nuevo documento.
5. Disposiciones generales	Precisa el contenido de la norma.
6. Emisor(es), Fecha y Firma	Datos de la dependencia o entidad emisora (incluyendo nombre completo, cargo y firma del servidor público facultado) y fecha correspondiente.
7. Transitorios	Los artículos transitorios establecen las actividades y los procesos previos o simultáneos que deben cumplirse para la aplicación de la norma.

Otros apartados

Adicionalmente dependiendo de las necesidades del emisor se podrá incluir:

Apartados	Descripción
a) Consideraciones	Breve explicación de los antecedentes y las nece sidades para emitir la norma.
b) Definiciones	Relación de términos que facilitan la comprensión de la norma. *Se recomienda organizar las definiciones en orden alfabético para facilitar la localización de los términos*.
c) Mecanismo de Vigilancia y Evaluación	Señala el área o unidad administrativa encargada de vigilar, verificar o evaluar el cumplimiento de la norma.
d) Interpretación	Define a la unidad responsable de interpretar la norma para efectos administrativos.

Política

Definición

Criterio o directriz de acción elegida como guía en el proceso de toma de decisiones al ejecutar los objetivos específicos del nivel institucional.

Propósito

El propósito de una política es establecer los principios generales para la actuación de los servidores públicos y sus instituciones.

¿Cuándo se emite?

Una política se emite cuando se requiere conducir, organizar o establecer un marco de actuación general relacionado con objetivos institucionales.

Apartados

Los apartados de una política son los siguientes:

APARTADO	DESCRIPCIÓN
1. Objetivo	Explica los propósitos de la política.
2. Fundamento legal	Señala los ordenamientos jurídicos en que se sustentan la política (incluyendo artículos y fracciones, apartados e incisos según corresponda).
3. Ámbito de aplicación	Define a las personas u organismos responsables de: • cumplir la política, • la aplicación de la política; y en su caso también define el territorio en el cual resulta aplicable.
4. Vigencia	Indica la fecha a partir de la cual la política tiene validez, así como el periodo en el cuál será aplicable. Es importante considerar la abrogación o modificación de aquellos documentos que dejarían de tener vigencia por la expedición de un nuevo documento.
5. Disposiciones Generales	Determinan los principios generales que deberán observar los servidores públicos conforme a objetivos institucionales.
6. Emisor(es), Fecha y Firma	Datos de la dependencia o entidad emisora (incluyendo nombre completo y cargo del servidor público facultado), fecha y firma.

Otros apartados

Adicionalmente dependiendo de las necesidades del emisor se podrá incluir:

Apartados	Descripción
a) Consideraciones	Breve explicación de los antecedentes y las necesidades para emitir una política.
b) Definiciones	Listado de definiciones relacionadas con el texto de la política. *Se recomienda organizar las definiciones en orden alfabético para facilitar la búsqueda de términos.*
c) Objetivos Estratégicos o Generales	Establecen los patrones de comportamiento o funcionamiento institucional que los servidores públicos pueden y deben observar para alcanzar las metas institucionales prioritarias.
d) Objetivos Operacionales o específicos	Establecen las actividades detalladas de los destinatarios y los responsables de la política con el fin de planear, organizar y controlar un proceso.

Acuerdo

Definición

Instrumento emitido por servidores públicos facultados para definir o delegar funciones, atribuciones o acciones específicas de sus destinatarios.

Propósito

Instituir acciones de una o más partes involucradas.

¿Cuándo se emite?

Se emite cuando se requiere regular las acciones, funciones o actividades de dos o más instituciones en situaciones específicas.

Apartados

Los apartados de un acuerdo son los siguientes:

APARTADO	DESCRIPCIÓN
1. Objetivo	Describe la finalidad del acuerdo
2. Fundamento Legal	Señala los ordenamientos jurídicos en que se sustenta el acuerdo (incluyendo artículos y fracciones, apartados e incisos según corresponda).
3. Responsables y sus obligaciones	Designación de partes responsables del cumplimiento del acuerdo. • Las facultades y atribuciones que se otorguen a unidades administrativas o instituciones específicas. • Detalla las funciones, los compromisos y las obligaciones que adquieren las dependencias o entidades al suscribir un acuerdo.
4. Disposiciones Generales	Establece según el caso: • Términos y parámetros que deberán seguirse para cumplir con los objetivos del acuerdo.

(Continuación)

Apartados	Descripción
5. Emisor(es), Fecha y Firma	Datos de la dependencia o entidad emisora (incluyendo nombre completo y cargo del servidor público facultado), fecha y firma.
6. Artículos Transitorios	Los artículos transitorios establecen las actividades y los procesos previos o simultáneos que deben cumplirse para la aplicación del acuerdo.

Otros Apartados

Adicionalmente dependiendo de las necesidades del emisor se podrá incluir

Apartados opcionales	Descripción
a) Consideraciones	Breve explicación de los antecedentes y las necesidades para emitir un acuerdo.
b) Definiciones	Grupo de conceptos relacionados con las disposiciones generales y que facilitan la comprensión y aplicación del acuerdo. *Se recomienda organizar las definiciones en orden alfabético para facilitar la búsqueda de términos.*
c) Mecanismos de Vigilancia y Evaluación	Señala el área o unidad administrativa encargada de vigilar, verificar o evaluar el cumplimiento del acuerdo.
d) Interpretación	Define a la unidad designada en el acuerdo como responsable de la interpretación del acuerdo para efectos administrativos.
e) Anexos	Incluye los documentos complementarios para la aplicación del acuerdo.

Definición

Establecimiento de los términos, límites y características de las actividades del sector público.

Propósito

Describir las etapas, fases y pautas necesarias para desarrollar una actividad u objetivo.

¿Cuándo se emite?

Los lineamientos se emiten cuando se requiere particularizar o detallar acciones que derivan de un ordenamiento de mayor jerarquía.

Apartados

Los apartados de los lineamientos son los siguientes:

APARTADO	DESCRIPCIÓN
1. Objetivo	Explica el por qué o para qué de los lineamientos.
2. Fundamento Legal	Señala los ordenamientos jurídicos en que se sustentan los lineamientos (incluyendo artículos y fracciones, apartados e incisos según corresponda).
3. Ámbito de aplicación	Define a las personas u organismos responsables de: • seguir los lineamientos,

(*Continuación)*

Apartado	Descripción
	• aplicar los lineamientos; y en su caso también define el territorio en el cual resulta aplicable.
4. Disposiciones Generales	Establece el conjunto de etapas, requisitos, acciones, seguimiento, obligaciones y coordinación necesarios para cumplir con los objetivos de los lineamientos.
5. Lineamientos generales y específicos	Descripción de los términos, elementos o directrices generales o específicas que se aplican de manera uniforme en todas las etapas de un proceso y que pueden ser aplicables de manera general o específica.
6. Emisor(es), Fecha y Firma	Datos de la dependencia o entidad emisora (incluyendo nombre completo y cargo del servidor público facultado), fecha y firma.
7. Artículos Transitorios	Los artículos transitorios establecen las actividades y los procesos previos o simultáneos que deben cumplirse para la aplicación de los lineamientos.

Otros Apartados

Adicionalmente dependiendo de las necesidades del emisor se podrá incluir

Apartados opcionales	Descripción
a) Consideraciones	Breve explicación de los antecedentes y las necesidades para emitir los lineamientos.

(*Continuación)*

APARTADO	DESCRIPCIÓN
b) Requisitos	Relación de elementos, documentos o información necesaria para realizar el objetivo de los lineamientos.
c) Definiciones	Grupo de conceptos relacionados con las disposiciones generales y que facilitan la compren sión y aplicación de los lineamientos. *Se recomienda organizar las definiciones en orden alfabético para facilitar la búsqueda de términos.*
d) Mecanismos de Vigilancia y Evaluación	Señala el área o unidad administrativa encargada de vigilar, verificar o evaluar el cumplimiento de los lineamientos.
e) Interpretación	Define a la unidad responsable de la interpretación de los lineamientos cuando sea el caso.

REGLA

Definición

Documento normativo que establece aspectos técnicos y operativos en materias específicas.

Propósito

Establecer medidas de carácter técnico-operativo de una actividad.

¿Cuándo se emite?

Una regla se emite para ordenar, organizar y coordinar las actividades de la APF en un contexto determinado.

Apartados

Los apartados de una regla son los siguientes:

APARTADO	DESCRIPCIÓN
1. Objetivo	Explica el por qué o para qué de la regla.
2. Fundamento Legal	Señala los ordenamientos jurídicos en que se sustenta la regla (incluyendo artículos y fracciones, apartados e incisos según corresponda).
3. Ámbito de aplicación	Define a las personas o organismos responsables de: • cumplir la regla, • la aplicación de la regla; y en su caso también define el territorio en el cual resulta aplicable.
4. Vigencia	Indica la fecha a partir de la cual la regla tiene validez, así como el periodo en el cuál será aplicable. Es importante considerar la abrogación o modificación de aquellos documentos que dejarían de tener vigencia por la expedición de un nuevo documento.
5. Disposiciones generales	Descripción de los aspectos técnicos y operativos específicos de la regla, así como la mecánica de operación, funciones y actividades que deberán realizar cada uno de los servidores públicos o unidades administrativas correspondientes.
6. Indicadores	Definen los parámetros para la evaluación y monitoreo de la aplicación de la regla
7. Emisor(es), Fecha y Firma	Datos de la dependencia o entidad emisora (incluyendo nombre completo y cargo del servidor público facultado), fecha y firma.

(*Continuación)*

Apartado	Descripción
8. Artículos Transitorios	Los artículos transitorios establecen las actividades y los procesos previos o simultáneos que deben cumplirse para la aplicación de la regla.

Otros Apartados

Adicionalmente dependiendo de las necesidades del emisor se podrá incluir:

Apartados opcionales	Descripción
a) Consideraciones	Breve explicación de los antecedentes y las necesidades para emitir una regla
b) Definiciones	Enlista y define los términos que pudieran ser necesarios para la comprensión de la regla. *Se recomienda organizar las definiciones en orden alfabético para facilitar la búsqueda de términos.*
c) Auditoría y Control	Designación del organismo encargado de vigilar el cumplimiento de los plazos y las especificaciones establecidas en la regla.
d) Anexos	Incluye información necesaria para la aplicación de la regla, por ejemplo formatos e instructivos.

Oficio

Definición

Instrumento dictado por autoridad competente dirigido a destinatarios determinados para regular o dar instrucciones sobre temas específicos.

Propósito

Establecer acciones, medidas, requisitos o términos para cumplir con objetivos específicos.

¿Cuándo se emite?

Cuando se requiere regular actividades específicas para destinatarios determinados.

Apartados

Los apartados de un oficio son los siguientes:

APARTADOS	DESCRIPCIÓN
1. Número de oficio	Referencia numérica que permite llevar un orden consecutivo de cada oficio y los identifica de manera particular.
2. Fecha	Señala la fecha de emisión del documento.
3. Vigencia	Indica la fecha a partir de la cual el oficio tiene validez, así como el periodo en el cuál será aplicable. (Definitivo o temporal)
4. Emisor	Denominación y adscripción de la unidad administrativa que emite el documento normativo.
5. Destinatario	Indica a quién va dirigido el oficio (instituciones o servidores públicos determinados)
6. Asunto	Enuncia el tema específico que regula el oficio.
7. Fundamento Legal	Señala los ordenamientos jurídicos en que se sustenta al oficio (incluyendo artículos y fracciones, apartados e incisos según corresponda).
8. Texto o Contenido	Exposición del asunto de manera directa, clara y específica que motiva la creación del oficio.

(*Continuación)*

APARTADOS	DESCRIPCIÓN
9. Emisor(es), Fecha y Firma	Datos de la dependencia o entidad emisora (incluyendo nombre completo y cargo del servidor público facultado), fecha y firma.

MANUAL

Definición

Documento que contiene instrucciones detalladas y precisas para realizar de forma ordenada y sistemática, los objetivos, las políticas, las atribuciones, las funciones y los procedimientos determinados por objetivos institucionales.

Propósito

Describir detalladamente las actividades relacionadas con las funciones, así como los procesos relacionados.

¿Cuándo se emite?

Cuando se necesita detallar las tareas de los servidores públicos.

Apartados

Los apartados de un manual son los siguientes:

APARTADOS	DESCRIPCIÓN
1. Índice	Indica el contenido del documento.
2. Introducción	Visión general del documento que explica los antecedentes o necesidades que justifican su emisión.

(*Continuación)*

APARTADOS	DESCRIPCIÓN
3. Objetivo	Explica el por qué o para qué del manual.
4. Fundamento legal	Señala los ordenamientos jurídicos en que se sustenta la emisión del manual (incluyendo artículos y fracciones, apartados e incisos según corresponda).
5. Ámbito de aplicación	Define a las personas u organismos responsables de: • seguir los ordenamientos del manual, • vigilar la aplicación del manual; y en su caso también define el territorio en el cual resulta aplicable.
6. Responsables y sus obligaciones	Identifica a los responsables y detalla las actividades que deben llevar a cabo cada uno de ellos. *Se recomienda utilizar un cuadro para mostrar estos datos para facilitar su lectura.*
7. Definiciones	Grupo de conceptos relacionados con las disposiciones generales y que facilitan la comprensión y aplicación del manual. Se recomienda organizar las definiciones en orden alfabético para facilitar la búsqueda de términos.
8. Funciones	Detalle general de las actividades que deberá realizar cada servidor público o unidad adminis trativa específica.
9. Procedimientos	Descripción precisa de la secuencia de actividades y operaciones que deben seguirse para cumplir con los objetivos del manual.

(*Continuación)*

APARTADOS	DESCRIPCIÓN
10. Calendarios	Calendarización de las funciones y procesos descritos en el manual.
11. Formatos	Formatos para el monitoreo del cumplimiento del manual. Los formatos pueden ser de registro, de información, de seguimiento, etc.
12. Diagramas de Flujo	Representación gráfica de las funciones y los procesos descritos en el manual.
13. Emisor(es), Fecha y Firma	Datos de la dependencia o entidad emisora (incluyendo nombre completo y cargo del servidor público facultado), fecha y firma. Cabe señalar que en algunas ocasiones la unidad emisora suscribe un manual y lo somete a aprobación de instancias superiores, por lo que es conveniente hacer referencia a la instancia que aprobó la emisión del manual.

CUADRO COMPARATIVO

Este cuadro le permite visualizar y diferenciar la estructura o apartados que deberán contener los documentos normativos idóneos para regular:

Cuadro Comparativo de la Estructura de los Documentos Normativos

Apartados						
Norma	Política	Acuerdo	Lineamientos	Regla	Oficio	Manual
						Índice
						Introducción
					Número de oficio	
					Fecha	Fecha
					Emisor (es)	Emisor (es)
					Destinatario	
					Asunto	
Objetivo	Objetivo	Objetivo	Objetivo	Objetivo		Objetivo
Fundamento legal	Fundamento legal	Fundamento legal	Fundamento legal	Fundamento legal	Fundamento legal	Fundamento legal
Ámbito de aplicación	Ámbito de aplicación		Ámbito de aplicación	Ámbito de aplicación		Ámbito de aplicación
Vigencia						
		Responsables y sus obligaciones				Responsables y sus obligaciones
Disposiciones generales	Disposiciones generales	Disposiciones generales	Disposiciones generales	Disposiciones generales	Texto o Contenido	
				Indicadores		
			Lineamientos generales y específicos			

CUADRO COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA DE LOS DOCUMENTOS NORMATIVOS (CONTINUACIÓN)

APARTADOS						
Norma	Política	Acuerdo	Lineamientos	Regla	Oficio	Manual
Emisor (es), fecha y firma	Emisor (es), fecha y firma	Emisor (es), fecha y firma	Emisor (es), fecha y firma	Emisor (es), fecha y firma	Emisor (es), fecha y firma	
Transitorios		Transitorios	Transitorios	Transitorios		
OTROS APARTADOS						
Consideraciones	Consideraciones	Consideraciones	Consideraciones	Consideraciones		
Requisitos						
Definiciones	Definiciones	Definiciones	Definiciones	Definiciones		Definiciones
						Funciones
						Procedimientos
						Calendarios
						Formatos
						Diagrama de flujo
Mecanismos de Vigilancia y Evaluación		Mecanismos de Vigilancia y Evaluación	Mecanismos de Vigilancia y Evaluación	Auditoría y Control		

Cuadro Comparativo de la Estructura de los Documentos Normativos (Continuación)

Apartados						
Norma	Política	Acuerdo	Lineamientos	Regla	Oficio	Manual
Interpretación		Interpretación	Interpretación			
	Vigencia			Vigencia	Vigencia	
	Objetivos Estratégicos o Generales					
	Objetivos Operacionales o Específicos					
		Anexos		Anexos		

ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS NORMATIVOS Y NO NORMATIVOS QUE ACTUALMENTE RIGEN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

DESCRIPCIÓN

Conforme al diagnóstico realizado por la Dirección General de Simplificación Regulatoria (DGSR) se identificaron 32 documentos que rigen la operación y funcionamiento de la APF, algunos de estos documentos han sido utilizados como normativos sin tener por qué serlo. La DGSR propone la siguiente clasificación de los documentos en base a su propósito y sus características.

Documentos normativos idóneos

Documento	Propósito	Tipo de documento
1. Norma	*Regular* la conducta de los servidores públicos de manera obligatoria.	Normativo
2. Política	*Instruir* a los servidores públicos sobre *como* realizar una tarea, comisión o actividad determinada conforme a los objetivos institucionales establecidos.	Normativo
3. Acuerdo	*Define o delega funciones, atribuciones o acciones específicas* de sus destinatarios.	Normativo

(Continuación)

Documento	Propósito	Tipo de documento
4. Lineamiento	*Establecer* los términos, límites y características de las actividades del sector público.	Normativo
5. Regla	*Definir* los preceptos fundamentales, sobre *aspectos técnicos y operativos* en materias específicas.	Normativo
6. Oficio	*Regular o dar instrucciones específicas* sobre asuntos propios de la APF, mismo que puede ser de aplicación temporal.	Normativo
7. Manual	*Articular instrucciones* detalladas y precisas para realizar de forma ordenada y sistemática los objetivos, las políticas, las atribuciones, las funciones y los procesos determinados por objetivos institucionales.	Normativo

Documentos normativos que tienen propósitos específicos

Documento	Propósito	Tipo de documento
8. Directiva	*Dicta órdenes* de *carácter obligatorio* para subalternos. Este documento es utilizado por algunas dependencias en lugar de la norma y no se contempla en la guía porque no es de aplicación general.	Normativo, que no es de aplicación general en la APF.
9. Procedimiento	*Señala* de manera cronológica las actividades, los tiempos, la utilización de	

(Continuación)

Documento	Propósito	Tipo de documento
	recursos, las metodologías de trabajo y control para desarrollar una función. *Nota. Un procedimiento puede ser descrito en un manual, ya que este último es un documento más completo para instruir sobre funciones y procedimientos.*	Normativo
10. Mandato	*Contrato* que *obliga* a una persona a prestar un servicio o realizar una actividad por encargo de otra.	Normativo de orden jerárquico superior.
11. Decreto	*Determina* preceptos o disposiciones de observancia general.	Normativo de orden jerárquico superior.
12. Código	*Establece* normas de carácter general y abstracto, ordenadas sistemática-mente y relativas a una determinada rama del derecho.	Normativo de orden jerárquico superior.
13. Órdenes (Presidenciales)	*Instruir* para obedecer, ejecutar y cumplir disposiciones del Poder ejecutivo	Normativo de orden Jerárquico superior
14. Estatutos	*Instituir* el régimen jurídico de un organismo, entidad o sociedad.	Normativo, pero no es de compe-tencia de la APF.

Documentos no normativos

Documento	Propósito	Tipo de documento
15. Programa	*Describe* el conjunto de acciones o proyectos ordenados, de carácter	

(Continuación)

Documento	Propósito	Tipo de documento
	sectorial, institucional, regional o especial.	No normativo
16. Guía	*Expone recomendaciones* para la ejecución de procesos, actividades o cumplimiento de obligaciones y trámites.	No normativo
17. Oficio Circular	*Orden* de autoridad competente dirigida a subalternos u obligados. Para efectos de simplificación el Oficio Circular no debe ser definido de manera particular porque es una modalidad del oficio.	No normativo
18. Aviso	*Notifica* o *anuncia* a una colectividad sobre fechas o datos específicos.	No normativo
19. Informe	*Informa* a sus destinatarios sobre algún asunto en particular.	No normativo
20. Boletín	*Informa* a sus destinatarios sobre disposiciones oficiales.	No normativo
21. Metodología	*Conjunto de instrucciones* que rigen un actividad determinada para obtener resultados satisfactorios.	No normativo
22. Instructivo	*Enumera* los pasos a seguir para realizar correctamente una actividad.	No normativo
23. Formato	*Facilita* el cumplimiento de requisitos u obligaciones específicas.	No normativo
24. Meta	*Establece* y *cuantifica los objetivos* para encauzar las acciones de un grupo determinado de instituciones o personas.	No normativo

(Continuación)

Documento	Propósito	Tipo de documento
25. Criterios	*Interpretar una ley o una disposición.* Este documento no debería de emitirse porque su propósito es interpretar un documento emitido previamente en el que existe confusión. Los documentos normativos deben de ser lo suficientemente claros para que no se emitan documentos posteriores explicativos para facilitar su aplicación.	No normativo
26 Convenio	*Establecer pactos entre dos o más instituciones* para colaborar en algún asunto en particular. Este instrumento puede ser emitido como Acuerdo.	No normativo
27. Bases de	*Definir* los principios de coordinación Colaboración entre varias instituciones.	No normativo
28. Pobalines	*Combinar* políticas, bases y lineamientos en un instrumento. Este documento consideramos que es una interpretación errónea del Art. 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que dice: "*las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo*". Desde el punto de vista de la Guía y de la mejora regulatoria, no se requiere que se emitan tres documentos integrados en un instru-	

(Continuación)

Documento	Propósito	Tipo de documento
	mento, sino el documento que se requiera de acuerdo a las necesidades del emisor.	No normativo
29. Catálogos	*Establecer una relación ordenada y descriptiva* de elementos relacionados entre sí, ya sea personas, libros, documentos, objetos, etc.	No normativo
30. Umbrales	*Determinar* los montos de referencia que indican límites o máximos, generalmente para efectos de comercio exterior.	No normativo
31. Modelos	*Indicar* cual es el ejemplo a seguir para el desarrollo y ejecución de un determinado trámite, solicitud o actividad.	No normativo
32. Bases	*Señalar* los requisitos, principios básicos o fundamentos necesarios para el desarrollo de una actividad regulada.	No normativo

INFORMACIÓN ADICIONAL PARA CONTESTAR EL CUESTIONARIO

PREGUNTA 1

Para definir el propósito del documento normativo que desea emitir, usted puede considerar lo siguiente:

- *Normar* es cuando se dirige la actuación particular de los servidores públicos.
- *Instruir* es establecer acciones concretas para que los servidores públicos se sujeten a ellas en la realización de procesos o en actividades determinadas.
- *Facultar* es otorgar la responsabilidad o la atribución/ autoridad para ejecutar alguna actividad.
- *Informar* y *Avisar* es transmitir noticias o datos específicos, sobre un asunto particular.
- *Describir* es explicar de manera general o específica, algún asunto, actividad o proceso.
- *Registrar* es anotar, inscribir o incluir datos en un formato o documento, para dejar constancia de hechos o actos específicos.

PREGUNTA 2

La identificación de la problemática y el objetivo que usted persigue con la emisión de su documento le permite determinar la necesidad y la intención para emitirlo.

Pregunta 3

Un documento normativo vigente que regula el mismo tema puede ser un ordenamiento de orden jerárquico superior que sirva como fundamento para emitir el documento normativo, o bien un ordenamiento de igual jerarquía que sea complementario o uno de menor jerarquía que tenga mayor nivel de detalle.

Para identificar si se trata del mismo tema o no, puede auxiliarse de la clasificación de disposiciones que tiene la Normateca Federal (www.normateca.gob.mx): Disposiciones presupuestarias, específicas por sector, control y auditorías, servicios personales, bienes inmuebles, etc.

Una vez que ubique en qué grupo estaría el documento normativo que va a emitir, verifique qué disposiciones de ese grupo guardan relación o similitud con su documento.

Pregunta 4

Evaluar los motivos por los que un documento normativo vigente resulta insuficiente para regular un tema permite identificar las duplicidades y contradicciones en la emisión de documentos normativos.

Existe duplicidad cuando el ordenamiento vigente persigue los mismos propósitos que el documento normativo que usted va a emitir.

Por ejemplo:

Si su documento tiene como fin establecer la duración de la jornada laboral y existe un instrumento de mayor, igual o menor jerarquía que precisa los treinta y tres días y horarios en que deberán las instituciones deberán realizar sus actividades.

Atención. No existiría duplicidad si tomando el mismo ejemplo, no obstante que existe la definición de horarios laborales, su documento normativo precisa el procedimiento para registrar la entrada y salida de personal. Es decir, cuando su documento normativo va a más detalle o cuando existiendo ordenamientos muy detallados, su documento establece reglas generales.

Existe contradicción, cuando lo que establece su documento normativo es opuesto a lo que señala algún ordenamiento vigente.

Atención. No existe contradicción entre un ordenamiento vigente y su documento normativo, si uno de ellos establece reglas generales y en otros casos de excepción; cuando ello es posible.

Pregunta 5

La revisión de los documentos normativos ya existentes le ayudarán a determinar si su documento: abroga, deroga o modifica un documento ya existente.

Verifique los siguientes apartados si tiene dudas relacionadas con los conceptos de la pregunta:

a) Abrogación (elimina el documento normativo existente y emite uno nuevo)
Usted puede optar por abrogar el documento normativo si considera que el mismo no se ajusta a los elementos que se contienen en la Sección III. "*Tipos de documentos normativos*", o si los cambios que se tendrían que hacer hacen más viable emitir un nuevo documento que sustituya al existente.
Nota. Usted no podrá escoger esta opción si el documento normativo existente es de mayor jerarquía al que usted desea emitir o si siendo de igual jerarquía, escapa a su ámbito de competencia (por falta de atribuciones/facultades para modificarlo y/o derogarlo).

b) Derogación (elimina total o parcialmente artículos o apartados específicos de un documento normativo)

Usted puede optar por derogar el documento normativo cuando su documento normativo establece reglas o disposiciones que actualizan o incluso se contraponen con otras disposiciones contenidas en documentos normativos vigentes de igual o menor jerarquía, usted deberá señalar que se derogan esas otras disposiciones.

c) MODIFICACIÓN/ REFORMA

Usted puede optar por modificar o reformar un documento normativo ya existente si considera que el mismo se ajusta a los elementos que se contienen en la Sección III. "*Tipos de documentos normativos*", y si los cambios o actualización que usted hará no justifican la emisión de un nuevo documento que sustituya al existente.

Nota. Usted no podrá escoger esta opción si el documento normativo existente es de mayor jerarquía al que usted desea emitir o si siendo de igual jerarquía, escapa a su ámbito de competencia (por falta de atribuciones/ facultades para modificarlo y/o derogarlo).

El documento normativo que usted emita deberá hacer mención expresa de que modifica al ya existente y que salvo esos cambios el ordenamiento existente continuará vigente; así como que quedan derogadas las disposiciones que se opongan al documento normativo que usted emite.

ATENCIÓN. El documento que emita solamente debe incluir los cambios, modificaciones o actualizaciones que se necesiten con base al documento normativo ya existente.

En todo caso, podrá auxiliarse de la Sección II "*Principios para generar un documento normativo*", para generar su documento normativo y para mejorar al ya existente.

Pregunta 6

Citar los ordenamientos jurídicos que facultan a un servidor público para emitir un documento normativo determinado garantiza la certeza jurídica y evita la sobreregulación causada por la emisión de documentos normativos por servidores públicos que no cuentan con las facultades para hacerlo.

Se analizaron y ponderaron diversos criterios, tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus Tribunales Colegiados, así como del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; que de manera directa e indirecta, describen y detallan los elementos y características de los documentos normativos y no normativos de la APF.

Las definiciones anteriores fueron extraídas, analizadas y adaptadas de las fuentes bibliográficas siguientes:

LUIS DELGADILLO y MANUEL LUCERO, *Compendio de Derecho Administrativo*, Segundo Curso; Porrúa; México, 1999

GABINO FRAGA, *Derecho Administrativo*; Porrúa; 28a edición, México, 1989

MIGUEL GALINDO CAMACHO, *Derecho Administrativo I* y *II;* Porrúa; 1ra y 2da edición; México, 2003

ALFONSO NAVA, *Derecho Administrativo Mexicano*; Fondo de Cultura Económica; 29a edición; México, 2001

ERNESTO GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*; Porrúa; México, 1993

ANDRÉS SERRA ROJAS, *Derecho Administración*, Primer Curso; Porrúa; 28a, edición; México, 2000

MÁXIMO GÁMIZ, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades*; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; 2da edición; México, 2000

GUILLERMO MARGADANT, *Derecho Romano*; Esfinge; 1988

Diccionario de la Real Academia Española

RAFAEL DE PINA VARA, *Diccionario de Derecho;* Porrúa; 12a. edición; México,1984

JUAN PALOMAR DE MIGUEL, *Diccionario para Juristas*; Mayo Editoriales; 1ra. edición; México, 1981

Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal; Subsecretaría de Egresos. Dirección General de Contabilidad Gubernamental SHCP

ANTONIO ARGÜELLES y JOSÉ ANTONIO GÓMEZ MANDUJANO, *Hacia la modernización administrativa: Una propuesta de la sociedad*; Porrúa; México, 1995

CLEMENTE SOTO ÁLVAREZ, *Selección de Términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos*; Limusa; México, 1981

Secretaría de la Función Pública

Dirección General de Simplificación Regulatoria

Ing. Carlos Miguel Valdovinos Chávez

Lic. Roberto Jesús Quintana Manzanilla

Lic. Francisco Maldonado Venegas

Lic. Omar Maldonado Ríos

Lic. Salomé Flores Sierra Franzoni

Lic. Amanda Pérez Morales

GUÍA PARA LA CONCLUSIÓN DE TRATADOS Y ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL SEGÚN LA LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS

Secretaría de Relaciones Exteriores
Consejería Jurídica
Fuente: http//tratados.sre.gob

ACEPCIONES

De conformidad con lo establecido en la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 1992, existen dos categorías de compromisos internacionales: los tratados y los acuerdos interinstitucionales, ambas regidas por el Derecho Internacional Público.

Debe advertirse aquí que tanto los tratados como los acuerdos interinstitucionales pueden ostentar otros nombres; así, los tratados pueden llamarse convenciones, convenios, pactos, protocolos, acuerdos, etcétera, y los acuerdos interinstitucionales pueden nombrarse acuerdos administrativos, convenios ejecutivos, acuerdos, convenios, memorandos, entendimientos, etcétera, e incluso, como puede verse, un tratado y un acuerdo interinstitucional pueden llevar indistintamente, entre otros, el nombre de convenio o de acuerdo, de lo que se deduce que el nombre que lleven no es relevante ya que lo que distingue a uno de otro es el procedimiento que se sigue en su celebración el cual depende de su contenido, como se verá más adelante.

Los tratados

Los tratados tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el artículo 89, Fracción X, otorga al Presidente de la República la facultad de celebrarlos; el artículo 76, Fracción I, concede a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión la facultad de aprobarlos y, el artículo 133 establece que los tratados son Ley Suprema de toda la Unión si están de acuerdo con la propia Constitución.

Los tratados se celebran entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o más sujetos de Derecho Internacional Público (un gobierno de otro país o un organismo internacional de carácter gubernamental) y mediante ellos, los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. Los tratados pueden ser firmados no sólo por el Presidente de la República sino también por la persona que aquel funcionario autorice para ese efecto mediante un Pleno Poder.

Una vez que el tratado ha sido aprobado por el Senado de la República y se han concluido los trámites para que entre en vigor internacionalmente, el texto del tratado se publica en el *Diario Oficial de la Federación* para que surta efectos de Ley Suprema de toda la Unión.

Los acuerdos interinstitucionales

La figura del acuerdo interinstitucional fue creada por la Ley sobre la Celebración de Tratados recogiendo una costumbre existente en México y en todos los demás países. En la celebración de los acuerdos interinstitucionales no se sigue el procedimiento previsto en la Constitución para los tratados ya que basta la firma para que entren en vigor; no constituyen

Ley Suprema de la Unión por no estar aprobados por el Senado y no se publican en el *Diario Oficial de la Federación*.

Los acuerdos interinstitucionales se celebran entre una dependencia o un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales gubernamentales, sea que se deriven o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales debe circunscribirse exclusivamente a las atribuciones o facultades que tienen encomendadas las dependencias y organismos descentralizados que los suscriben.

Criterios generales

Con el fin de saber si un asunto es materia de un tratado o de un acuerdo interinstitucional, se proporcionan los siguientes criterios:

- Se celebrará un tratado si se da por lo menos uno de los siguientes supuestos:

  a) el asunto es de la competencia del Poder Legislativo Federal;
  b) se involucra a la Nación como todo;
  c) se afecta el territorio nacional;
  d) se afecta la esfera jurídica de los individuos;
  e) se amplía o modifica la legislación existente;
  f) se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la Nación y,
  g) la materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial.

Con respecto al criterio incluido en el inciso a), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en

su artículo 73 las facultades que son competencia del Congreso Federal; a continuación, se transcriben las fracciones que se refieren a asuntos que podrían ser materia de un tratado:

- Admitir nuevos Estados a la Unión Federal (Fracción I)
- Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 (Fracción VIII).
- Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 (Fracción X)
- Dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra (Fracción XIII)
- Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República (Fracción XVI)
- Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal (Fracción XVII)
- Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas (Fracción XVIII)

[1] Con respecto a esta fracción se señala que sólo los empréstitos entre gobiernos pueden ser materia de un tratado. Asimismo, se advierte que normalmente los empréstitos se tramitan con instituciones financieras de carácter privado a través de mecanismos *ad hoc* que se rigen por el Derecho Internacional Privado.

- Expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos (Fracción XX)
- Establecer contribuciones:

  1. Sobre el comercio exterior
  2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27 (Fracción XXIX)

- Expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios (Fracción XXIX-E)
- Expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (Fracción XXIX-F)
- Expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (Fracción XXIX-G)

Asimismo, la Constitución reserva en su artículo 76, Fracción III, como facultad exclusiva del Senado, autorizar al Ejecutivo Federal para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

En relación al criterio del inciso b), pueden citarse, a manera de ejemplos en los que se involucra a la nación como un todo, los asuntos relativos a la paz, la reglamentación de la guerra, la neutralidad, las alianzas, los derechos y deberes de los Estados, la solución de controversias internacionales y el desarme.

Con respecto al criterio incluido en el inciso c), referente a la afectación del territorio nacional, se pueden mencionar los asuntos relativos a fronteras, marítimas o terrestres, uso y distribución de las aguas de los ríos internacionales y la explotación de los espacios marítimos.

En cuanto al criterio del inciso d), afectación de la esfera jurídica de los individuos, se pueden señalar los derechos humanos y los asuntos de derecho internacional privado, entre ellos, la nacionalidad de las personas.

Con respecto al criterio señalado en el inciso e), modificación de la legislación existente, vale comentar que de acuerdo con lo dispuesto en la Fracción XXX del artículo 73 constitucional, es facultad exclusiva del Poder Legislativo la expedición de todas las leyes necesarias a efecto de hacer efectivas las facultades que la propia Constitución Política concede a los Poderes de la Unión y, por tanto, si se va a concluir un compromiso internacional que vaya a incidir en la legislación mexicana existente, el mismo debe ser materia de un tratado a efecto de que sea aprobado por el propio Poder Legislativo, es decir el Senado en el caso, ya que, por ser Ley Suprema, un tratado puede modificar una ley anterior.

En relación con el criterio contenido en el inciso f), referente a obligaciones financieras, cabe mencionar, como ejemplos, la creación de organismos internacionales financieros o monetarios a los cuales México debe contribuir.

La inclusión del criterio del inciso g) tiene por objeto advertir que un *acuerdo interinstitucional* carece de validez por no llenar los requisitos que la Constitución señala para la conclusión de los tratados.

También será materia de un tratado los asuntos relacionados con lo dispuesto por el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice lo siguiente:

- Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República Mexicana para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República Mexicana, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Igualmente, los convenios sobre extradición se harán por medio de un tratado conforme a lo que dispone el artículo 119 constitucional, en su último párrafo:

- Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En estos casos, el auto del juez que manda cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

Prohibiciones que la Constitución política impone

Las facultades que la Constitución Política concede expresamente a los Poderes de la Federación, conforme a lo dispuesto en las disposiciones antes transcritas, se complementan con las prohibiciones que la propia Constitución impone en sus artículos 15, 117 y 118 que a continuación se transcriben:

Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano. *Artículo 117*. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras,
III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.
IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviésan su territorio.
V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía.
VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Artículo 118. Tampoco pueden (los Estados) sin consentimiento del H. Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.
III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Por otra parte, debe tenerse presente también lo dispuesto por el artículo 124 constitucional que establece: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Si el asunto a convenir en el ámbito internacional no es materia de un tratado conforme a las disposiciones y criterios antes señalados, podrá ser materia de un acuerdo interinstitucional, a nivel de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, a condición de que:

a) la materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente, ya sea una ley o un tratado;
b) el acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre;
c) las obligaciones financieras que contenga el acuerdo pueden ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma;
d) no afecta la esfera jurídica de las personas, y
e) no modifica la legislación nacional existente.

Para cualquier consulta sobre esta guía, se ruega dirigirse a la *Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, con domicilio en Ricardo Flores Magón No. 1, Ala B, Segundo Nivel, 06995 México, DF, teléfono 5782 4144.

COPYRIGHT
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
ISBN 968-810-605-4

Publicación y divulgación de las normas jurídicas

Es evidente que la publicación de las normas constituye una etapa fundamental para su cumplimiento y exacta observancia, sin embargo, si consideramos que en una sociedad democrática implica para los ciudadanos un acceso sencillo, inmediato, gratuito y confiable al orden jurídico, para conocer y hacer valer sus derechos, la formalidad de la publicación debe conllevar la posibilidad de una eficaz divulgación.

El 30 de noviembre de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la cual el artículo 27 en su fracción XXXI establece que a la Secretaría de Gobernación, entre otras funciones, le corresponde:

> "Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con el objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos; y"

En congruencia, se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. El 30 de julio de 2002 el Diario

Oficial de la Federación publicó dicha reforma, quedando descritas en el artículo 22 las atribuciones, lineamientos y objetivos de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional (DGCCOJN).

Para alcanzar las metas señaladas con la mayor eficiencia y ofrecer este nuevo servicio público en el menor tiempo, la integración de la base de datos y consulta se ejecuta en dos etapas, la primera opera ya mediante la dirección *www.ordenjuridico.gob.mx*, por medio de vínculos informáticos que dan acceso a más de 15,000 ordenamientos, a julio de 2005.

La segunda etapa se construye y consolida con la participación interinstitucional de los titulares los gobiernos locales, municipales y del Distrito Federal, los poderes, administración pública federal y órganos autónomos.

Esta participación se ve reflejada al presente en la celebración de treinta convenios de coordinación y colaboración, y en la integración de nueve órganos colegiados de seguimiento y evaluación, que asegurarán la confiabilidad, exhaustividad, integralidad y actualización permanente de la normatividad consultada a través de la página informática ya citada.

Como consecuencia, en forma sencilla y gratuita, se puede ya tener acceso a la base de datos del Orden Jurídico Nacional (OJN), posibilidad que otorga a los mexicanos mayor seguridad y protección contra la arbitrariedad y discrecionalidad de quienes pretendiesen aprovechar las limitaciones de la divulgación jurídica incluso con perjuicio de la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Por su parte, las acciones de compilación y consulta no se agotan con la integración, actualización y operación de la

base de datos, se requiere también de la participación permanente de legisladores, académicos, profesionistas, servidores públicos, organizaciones colegiadas y estudiantes es decisiva para el perfeccionamiento de los programas de divulgación jurídica.

Por ello, adicionalmente, la Secretaría de Gobernación realiza una importante actividad de divulgación de la cultura jurídica, mediante la investigación y publicación de textos jurídicos, y la organización de foros y espacios de discusión y análisis, como los Congresos Nacionales sobre Informática Jurídica y Cultura de la Legalidad, el Congreso Internacional El Orden Jurídico de la Consolidación Democrática y el Encuentro Nacional para la Consolidación del Registro Nacional de Avisos de Testamento.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que por mandato constitucional (artículo 6o.), corresponde al Estado velar por el derecho a la información, lo cual resulta relevante en dos vertientes:

> *Primera*: la publicación y distribución de los periódicos oficiales, con lo que se cumple con el precepto constitucional señalado en la medida que la población cuenta con un medio impreso que contiene el texto oficial, es decir, el único que puede hacerse valer con efectos legalmente exigibles frente a las autoridades y los particulares (lo cual se da precisamente a partir de esa publicación –artículos 3o. y 4o. del Código Civil Federal–), de las normas jurídicas, emitidas en los tres ámbitos de gobierno (ver cuadro al final del texto).

Así como con lo preceptuado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 4:

> "Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos".

En consecuencia, si una norma jurídica no se publica ni se divulga ampliamente, no se puede conocer ni se puede exigir razonablemente su observancia.

> *Segunda*: mediante los servicios de divulgación jurídica impulsados por el propio Estado, tales como el de compilación electrónica de la Secretaría de Gobernación –que por sus alcances, contenido, características de operación y el esfuerzo de colaboración y coordinación intergubernamental que requiere, es único en el mundo– así como, las políticas de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

Éstas implican que los ciudadanos soliciten a las instancias de gobierno la información que generan, siempre que no comprometa información reservada y confidencial (artículo 13 y SS de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental), así como la obligación expresa para dichas instancias de transparentar su integración, operatividad y la normatividad aplicable.

Además, esta divulgación debe ser adecuada a la finalidad de la misma, es decir, que sea útil, tal y como lo dispone la primera parte del último párrafo del artículo 7o. de la ley citada: "La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por

las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad."

Con la emisión de de las leyes federal y estatales de transparencia, el acceso público a la información gubernamental y en particular al conjunto de disposiciones jurídicas que rigen el desempeño estatal, ya pueden considerarse como una característica del Estado mexicano y por ende, un elemento básico en el proceso de consolidación democrática.

Por su parte, se desarrolló el sistema especializado de difusión de la normatividad interna de la Administración Pública Federal, conocido como "Normateca", relativa a la gestión operativa de dicha administración, en términos del artículo 1 del Acuerdo para la difusión y transparencia del marco normativo interno de la gestión gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2002:

> "El presente Acuerdo tiene por objeto establecer un sistema electrónico para el registro y difusión de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de planeación, programación, presupuestación y administración de recursos humanos, materiales y financieros…"

La divulgación de la normatividad jurídica no tiene únicamente un alcance inmediato y limitado al propio país. Los Estados no están aislados y conviven en la Comunidad Internacional, lo cual implica intercambios y contactos entre particulares (personas físicas o morales) y a nivel gubernamental, situaciones que están también previstas y reguladas por el orden jurídico, si bien el primer caso corresponde al denominado derecho internacional privado, y el segundo, lo rige el derecho internacional público.

En este contexto, en el campo del derecho internacional privado, resulta fundamental, para la solución jurisdiccional de controversias con elementos extranjeros, el conocimiento –en el sentido de publicidad y divulgación– del derecho interno de los Estados involucrados en el conflicto de leyes que pudiera presentarse, a fin de que el juzgador esté en posibilidad de resolver la controversia aplicando la norma (nacional o extranjera) competente. En caso de ser ésta la extranjera, es evidente que debe tener acceso al texto correspondiente.

Para ello, el derecho convencional en materia procesal prevé la petición y suministro de informes sobre el derecho interno, en el contexto de un proceso judicial, ya sea para que el juez fundamente en una norma extranjera su resolución de fondo, o bien para valorarla como prueba.

Al respecto, se suscribió por nuestro país la *Convención Interamericana sobre Prueba e Información acerca del Derecho Extranjero* (publicada en el DO el 29 de abril de 1983), que dispone lo siguiente:

> *Artículo* 1. La presente Convención tiene por objeto establecer normas sobre la cooperación Internacional entre los Estados-Partes para la obtención de elementos de prueba e información acerca del derecho de cada uno de ellos.
>
> *Artículo 2*. Con arreglo a las disposiciones de esta Convención, las autoridades de cada uno de los Estados-Partes proporcionarán a las autoridades de los demás que lo solicitaren, los elementos probatorios o informes sobre el texto, vigencia, sentido y alcance legal de su derecho.

Asimismo, en la *Convención Europea sobre Información relativa al Derecho Extranjero*, a la que se adhirió México el 21 de febrero de 2002 y publicada en el DOF el 13 de junio de 2003, se establece:

Artículo 1
Ámbito de Aplicación de la Convención

1. Las Partes Contratantes se obligan a proporcionarse, conforme a las disposiciones de la presente Convención, datos concernientes a su legislación y procedimiento en el ámbito civil y mercantil, así como de la organización judicial.
2. Sin embargo, dos o más Partes Contratantes podrán convenir extender, en lo que a las mismas concierne, el campo de aplicación de la presente Convención a ámbitos distintos de los indicados en el párrafo precedente. Los textos de dichos acuerdos serán enviados al Secretario General del Consejo de Europa.

Por último, podemos mencionar el Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero, publicado en el DOF el 7 de septiembre de 1987, donde se designa a la Secretaría de Relaciones Exteriores como autoridad central, por parte de México, para la operatividad de la Convención Europea sobre Información relativa al Derecho Extranjero.

En este contexto podemos ubicar el intercambio de información jurídica intergubernamental, con propósitos de mutuo y cooperación en diversas áreas, para lo cual, necesariamente, debe publicitarse la normatividad jurídica nacional como vehículo de conocimiento mutuo, confianza y seguridad, todos aspectos relevantes en un contexto de integración mundial y cada vez mayor interdependencia entre los Estados.

Así, a título de ejemplo, por medio del *Acuerdo de Cooperación para el Intercambio de Información sobre Ordenamientos Jurídicos*, suscrito con España el 1o. de diciembre de

1984, por el que las partes convienen en suministrarse periódicamente sus publicaciones oficiales (por México, el Diario Oficial de la Federación y el Semanario Judicial de la Federación), y una relación de los tratados internacionales suscritos, adheridos o ratificados con otros Estados. También se conviene el intercambio gratuito de legislación (que se detalla enunciativamente en el artículo III) así como "cualquier otra legislación básica de carácter general que pueda considerarse imprescindible para un mejor conocimiento recíproco de los ordenamientos jurídicos respectivos".

En resumen, la trascendencia de la divulgación de las normas jurídicas radica en que a través de las acciones descritas, el Estado mexicano asume un compromiso efectivo con la transparencia, elemento esencial para la plena vigencia del estado de derecho, y ha convertido en obligación legal la divulgación jurídica tanto por la vía del mandato legal de informar como por la del servicio público compilación y consulta electrónicas del orden jurídico nacional.

La trascendencia de la divulgación jurídica en línea como un servicio público organizado y operado por la Secretaría de Gobernación a partir de las adecuaciones legales y reglamentarias ya señaladas, y su reconocimiento como tal por las instancias involucradas en el sistema del OJN, han posibilitado el planteamiento por éstas acerca de elevar su fundamento a nivel constitucional.

Dicho planteamiento se definió como uno de los resultados del Primer Congreso Nacional "Cultura de la Legalidad e Informática Jurídica", organizado por la DGCCOJN y realizado en la Ciudad de México los días 23 y 24 de octubre de 2003, y se propuso a la sociedad en general en los siguientes términos:

Artículo 120. "El Estado garantizará, mediante la coordinación, por parte del Ejecutivo Federal, de los poderes públicos de los diferentes órdenes de gobierno que el texto integral, exhaustivo, fidedigno y actualizado de las disposiciones del orden jurídico nacional esté al alcance de todos los gobernados y gobernantes, de manera inmediata y gratuita, a través de la red electrónica de datos".

Esta propuesta presenta tres aspectos a considerar. En primer lugar, permitiría dotar a este servicio de una base sólida y expresa que asegure su prestación obligatoria por parte del Estado, y no lo sujete a consideraciones de diversa índole, por lo general extrajurídicas, de las que suelen depender los convenios de colaboración.

En segundo lugar, establece la obligación del Estado para crear y poner a disposición del público un banco de datos con toda la normatividad que integra el derecho nacional, sistematizado, integral, exhaustivo, fidedigno y actualizado al día de la consulta, como un aspecto más de transparencia y gobernabilidad democrática, y en tercer lugar, significa la garantía para los ciudadanos de acceso a la información jurídica generada y aplicada en los tres órdenes de gobierno –en este caso, los textos de las normas jurídicas– , a través de medios de consulta sencilla e inmediata, operados por el Estado con total cobertura nacional.

En este mismo sentido, y en apoyo de lo anterior, diversos foros especializados nacionales e internacionales, después de evaluar los servicios a cargo de la DGCCOJN, tanto en el campo de la informática jurídica, como en el de su repercusión en la difusión y enseñanza jurídicas, han exhortado y recomendado a los gobiernos de Iberoamérica y a sus agremiados, la adopción de políticas públicas de sistematización y consulta

pública y gratuita del orden jurídico, como un vehículo de legalidad, gobernabilidad y aprendizaje del derecho.

Tales fueron los casos del V Congreso Latinoamericano de Derecho Informático, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 2 al 5 de diciembre de 2003; V Congreso Latinoamericano -Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Derecho de América Latina "Visión Latinoamericana de la Educación para la Formación del Abogado en el Siglo XXI", realizado en Tunja, Colombia, del 11 al 17 de septiembre de 2004, y el XV Congreso Nacional de la Asociación Nacional de Facultades, Escuelas, Departamentos de Derecho e Institutos de Investigación Jurídica, AC, en Ixtapan de la Sal, Estado de México, los días 4 y 5 de noviembre de 2004.

A modo de conclusión podemos afirmar que es fundamental que el conocimiento y respeto de la legislación en particular, y de la normatividad jurídica en general, sirva de base a la acción de gobierno federal, local y municipal. En la legalidad están los parámetros, lineamientos, concurrencias y competencias de cada uno de estos órdenes, y con ello, la esencia del federalismo: cooperación y colaboración en beneficio de la Nación.

Esto no es sino un reflejo de la transparencia necesaria para una gobernabilidad democrática que pretenda serlo más allá del nombre. Si el fundamento y límite del poder público está en la ley, lo único que garantiza al ciudadano que no está sujeto al autoritarismo o, por lo menos, a la discrecionalidad más o menos impune de quienes ejercen el poder público, es el conocimiento de las leyes.

No tiene cabida ya en nuestro régimen político el manejo arbitrario de la ley. Pero no basta la sola práctica democrática. Es necesaria también la convicción en someterse a la ley

porque es el único medio para garantizar una convivencia civilizada en todas las actividades y manifestaciones de la sociedad.

Esta convicción, que debe ser producto de la reflexión propia del conocimiento, tiene la virtud de inhibir verdaderos fraudes a la ley desde el poder. Manipular una ley o tergiversar su espíritu, con una intención ilícita escondida en un aparente cumplimiento, puede ser tanto o más grave que la falta de la misma ley, porque es el propio obligado a cumplirla y a hacerla cumplir quien la utiliza en su exclusivo beneficio.

Por todo ello, la DGCCOJN propone tres acciones que desde el Estado permitan construir un esquema de ordenación y difusión jurídica plenamente operativo y útil para la sociedad:

Primero. Consolidar la transparencia y la legalidad en la gestión de gobierno mediante el impulso a las reformas constitucional y legislativas necesarias para convertir a la divulgación jurídica por medios electrónicos en un servicio público obligatorio por mandato de ley.

Segundo. Eficientar las compilaciones oficiales, mediante su revisión sistemática y actualización permanente, para que la ciudadanía tenga a su disposición un banco de datos fidedigno y exhaustivo de los textos de las normas jurídicas nacionales, como un recurso adicional de información y medio de enseñanza y difusión del derecho.

Tercero. A partir de los pronunciamientos de diversos foros especializados, y las enseñanzas del sistema intergubernamental creado por los convenios de colaboración sobre el OJN, trabajar para crear un sistema internacional de compilación y consulta jurídicas que integre los bancos de datos nacionales de América Latina, para contribuir, desde este ámbito, a los procesos de democratización, apertura e integración del Continente –esto, en plena consonancia con la Carta Democrática Interamericana, aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2001–.

FUNDAMENTO PARA LA DIVULGACIÓN DEL ORDEN JURÍDICO NACIONAL, POR LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 29 de diciembre de 1976)

Artículo 27. (reformado, DOF 30 de noviembre de 2000) A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo;
II. Publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación;
III. Administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación;

…

XXXI. Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos; y

XXXII. …

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (DOF 30 de julio de 2002)

Artículo 22. (reformado, DOF 1o. de septiembre de 2004) La Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I. Compilar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones federales, estatales y municipales o delegacionales, así como establecer el banco de datos correspondiente;

II. Mantener actualizado el texto vigente de las disposiciones que constituyen el orden jurídico nacional a que se refiere la fracción anterior;

III. Sistematizar la información de naturaleza jurídica que envíen las entidades federativas en el marco de los acuerdos de coordinación respectivos y en los términos de la normatividad aplicable;

IV. Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada dictadas por el interés público;

V. Poner a disposición del público, para su consulta a través de los sistemas electrónicos de datos, las normas actualizadas que constituyen el orden jurídico nacional;

VI. Difundir y promover la consulta al banco de datos que contenga el orden jurídico nacional;

VII. Realizar e impulsar publicaciones, estudios e investigaciones relativos al orden jurídico nacional y su consulta, a las atribuciones de la Secretaría y de su sector coordinado, así como coordinar, realizar y participar en estudios, investigaciones, cursos y demás eventos destinados a difundir la informática jurídica;

VIII. Promover la capacitación y actualización de los servidores públicos y del público en general, para el aprovechamiento óptimo del banco de datos relativo al orden jurídico nacional;

IX. Proponer a su superior jerárquico la normatividad técnica relativa a la instrumentación, operación y actualización del banco de datos relativo al orden jurídico nacional;

X. Proponer a su superior jerárquico, en coordinación con la Unidad de Asuntos Jurídicos, los acuerdos, convenios y demás instrumentos jurídicos relativos al cumplimiento de las atribuciones anteriores;

XI. Administrar y dirigir la base de datos relativa al registro nacional de avisos de testamento de conformidad con los convenios y demás disposiciones jurídicas aplicables;

XII. Certificar el texto de la promulgación de las leyes y demás disposiciones jurídicas federales, a solicitud fundada y motivada de las autoridades y personas interesadas;

XIII. Formar parte del Comité Jurídico Interno de la Secretaría, y

XIV. Las demás que determine el Secretario, dentro de la esfera de sus facultades.

Criterios Jurisprudenciales Relativos a la Publicación de las Normas Jurídicas

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL NO ESTABLECE LA INICIACIÓN DEL TÉRMINO PARA AMPARO.

Instancia: Segunda Sala. Sexta Época. Semanario Judicial de la Federación.

Con arreglo a la tesis de jurisprudencia 363 (página 678 de la Compilación de 1955), de ordinario, la publicación de las resoluciones administrativas en el Diario Oficial no surte efectos de notificación, y *sólo tiene tal carácter dicha publicación, cuando se trata de leyes, decretos o disposiciones de interés general*. Por su parte, los artículos 3o. y 4o. del Código Civil vigente en toda la República, conforme a su artículo 1o., en asuntos del orden Federal, *establecen que la iniciación de la vigencia de las normas está determinada por la fecha de su publicación en el Diario Oficial, pero únicamente tratándose de leyes, Reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general*. Son disposiciones de observancia general las normas abstractas, es decir, las que no se refieren a personas individuales designadas, ni a un grupo cerrado, sino a categorías de personas, como los comerciantes, los arrendatarios, los profesionistas, etc. Si el acto reclamado no entraña un disposición de observancia general, sino un mandamiento de carácter concreto, no tratándose de una disposición de observancia general, no cabe computar el término para pedir amparo desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial, sino desde que los quejosos se hicieron sabedores del acto reclamado.

Amparo en revisión 7438/61. María de Los Ángeles García Campos. 17 de julio de 1963. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez. Tesis relacionada con Jurisprudencia 359/85

LEYES AMPARO, CONTRA EXPEDICIÓN , REFERENDO, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS

Instancia: Segunda Sala. Séptima Época. Semanario Judicial de la Federación.

Como el refrendo de la ley, al igual que su expedición, promulgación y publicación, es un acto que forma parte del proceso que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que adquiera vigencia y sea susceptible de aplicación, es de estimarse que dicho refrendo está vinculado a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la propia ley, en vista de que, si bien es cierto que en el proceso de su formación intervienen diversos órganos estatales, como lo son el legislativo que las expide y el ejecutivo que las promulga y ordena su publicación, hacen que el ordenamiento legal respectivo pueda ser aplicado a los casos concretos comprendidos en las hipótesis normativas, y son todos ellos los que pueden ser reparados a través del juicio de garantías. Tanto el refrendo como la expedición, la promulgación y publicación de la ley, no pueden quedar subsistentes o insubsistentes en forma aislada, puesto que concurren para que tenga vigencia la ley y pueda ser aplicada, y, en cambio, necesariamente dejan de producir efectos conjuntamente al pronunciarse una ejecutoria que declara inconstitucional esa ley; consecuentemente, a pesar de que se produzcan por órganos diferentes, no pueden considerarse consumados irreparablemente, ni improcedente su declaración en el juicio de amparo contra la ley.

Amparo en revisión 10528/84. Sandoz de México, S. A de C. V. 6 de junio de 1986. 5 votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Amparo en revisión 3013/85. Química Knoll de México, S. A. de C. V. 22 de enero de 1986. 5 votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. NOTA: La prelación de precedentes ha sido corregida y se elimina la leyenda "Sostiene la misma tesis".

NOTA: La prelación de precedentes ha sido corregida y se elimina la leyenda “Sostiene la misma tesis”.

LEYES, PUBLICACIONES DE LAS

Instancia: Segunda Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación.

No se puede alegar que la ley de hacienda del Estado de Chiapas este ilegalmente promulgada en el periódico oficial de ese estado, porque dicha ley no se haya incluido precisamente en el cuerpo del periódico oficial, ni es que su impresión se llevo a cabo en un folleto anexo al mismo, ya que debe entenderse como hecha su publicación en el periódico oficial, pues lo que interesa es la publicación misma y no la forma en que se haga, es decir, en el libro por separado o en el cuerpo mismo del periódico. Ahora bien, el fin que se persigue con la publicación de una ley en el periódico oficial, es el de darla a conocer de manera autentica, y esto queda debidamente satisfecha también, cuando se hace mediante la publicación de un suplemento que forme parte integrante del periódico, de suerte que en estas condiciones, no puede presentarse la hipótesis de que se ignora la ley, por estar del todo desvinculada de la publicación oficial.

Robles B. Daniel. Pag. 2136. Tomo LXIX. 8 de agosto de 1941. 5 votos.

INFORME PREVIO , LA ADMINISTRACIÓN DE LA CERTEZA DEL ACTO DE PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA LEYIMPUGNADA NO APLICA QUE DECAN TENERSE POR CIERTOS DIVERSOS ACTOS O HECHOS.

Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito. Octava Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Si la autoridad responsable, al rendir su informe previo, admite la certeza de los actos que se le atribuyen, consistentes en la promulgación y publicación de la ley impugnada, esa manifestación no implica que deban tenerse por ciertos actos diversos a esa parte del proceso formativo de la ley, ya que es inaceptable que el reconocimiento anotado tenga el alcance de probar la condición jurídica de los recurrentes, es decir, que se encuentran dentro de los supuestos del ordenamiento legal cuya ejecución pretenden se suspenda.

Amparo en revisión 45/94. Susana Patricia Silva Reyna y coags. 24 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Barocio Villalobos. Secretario: Carlos Rafael Domínguez Avilán. Amparo en revisión 48/94. Marco Antonio Rentería Cantú y coags. 24 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Barocio Villalobos. Secretario: Eduardo Ochoa Torres. Amparo en revisión 49/94. Everardo Rodríguez Morales y coags. 24 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Leandro Fernández Castillo. Secretario: Juan Antonio Ramos Padilla. Amparo en revisión 50/94. Minerva Fraustro Sánchez y coags. 24 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Arizpe Narro. Secretario: Jesús S. Fraustro Macareno. Amparo en revisión 47/94. Lucilda Pérez Salazar y coags. 6 de abril de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Arizpe Narro. Secretario: José Garza Muñiz.

CUADRO 1

PUBLICACIONES OFICIALES EN LA

REPÚBLICA MEXICANA, FEDERAL Y ESTATALES

AMBITO FEDERAL	PUBLICACIÓN OFICIAL	LEY APLICABLE
1	Diario Oficial de la Federación	Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales (24/12/1986)

	AMBITO ESTATAL	PUBLICACIÓN OFICIAL	LEY APLICABLE
1	Aguascalientes	Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes	Ley del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes (28/07/1999)
2	Baja California	Periódico Oficial del Estado de Baja California	Ley del Periódico Oficial del Estado de Baja California (10/11/2002)
3	Baja California Sur	Boletín Oficial del Gobierno de Baja California Sur	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur
4	Campeche	Periódico Oficial del Estado	Ley Reglamentaria del Periódico Oficial del Estado de Campeche (25/05/2001)
5	Coahuila	Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila	Decreto por el que se Instituye el Periódico Oficial como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobierno (22/04/1994)
6	Colima	"El Estado de Colima" Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado	Ley del Periódico Oficial del Estado de Colima (16/10/2004)

CUADRO 1

(*CONTINUACIÓN*)

	ÁMBITO ESTATAL	PUBLICACIÓN OFICIAL	LEY APLICABLE
7	Chiapas	Periódico Oficial del Estado de Chiapas	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas (08/12/2000)
8	Chihuahua	Periódico Oficial del Estado de Chihuahua	Reglamento de la Imprenta del Gobierno (08/11/1906)
9	Distrito Federal	Gaceta Oficial del Distrito Federal	Decreto por el que se crea el periódico Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal (DO 23/01/1946)
10	Durango	Periódico Oficial del Estado de Durango	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango (24/12/2000)
11	Estado de México	Periódico Oficial "Gaceta de Gobierno"	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (17/09/1981)
12	Guanajuato	Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato	Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno (02/01/2004)
13	Guerrero	Periódico Oficial del Estado de Guerrero	Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno (01/03/2002)
14	Hidalgo	Periódico Oficial del Estado de Hidalgo	Ley del Periódico Oficial del Estado de Hidalgo (30/12/1998)
15	Jalisco	"El Estado de Jalisco" Periódico Oficial del Estado	Ley del Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" (05/10/2000)

CUADRO 1
(*CONTINUACIÓN*)

	ÁMBITO ESTATAL	PUBLICACIÓN OFICIAL	LEY APLICABLE
16	Michoacán	Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo	Ley del Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo (06/06/2005)
17	Morelos	Periódico Oficial "Tierra y Libertad"	Reglamento del Periódico Oficial del Estado (15/09/2004)
18	Nayarit	Periódico Oficial	Ley del Periódico Oficial del Estado de Nayarit (10/12/2003)
29	Nuevo León	Periódico Oficial del Estado de Nuevo León	Ley del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León (10/07/1996)
20	Oaxaca	Periódico Oficial del Estado	Reglamento del Periódico Oficial del Gobierno del Estado (21/05/2000)
21	Puebla	Periódico Oficial del Estado de Puebla	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla (04/06/1996)
22	Querétaro	Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga"	Ley Orgánica de la Administración Pública (26/12/1991)
23	Quintana Roo	Periódico Oficial del Gobierno del Estado	Ley del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo (31/01/1995)
24	San Luis Potosí	Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí	Ley del Periódico Oficial del Estado (25/04/1996)
25	Sinaloa	Periódico Oficial	Reglamento Orgánico de

CUADRO 1
(*CONTINUACIÓN*)

	ÁMBITO ESTATAL	PUBLICACIÓN OFICIAL	LEY APLICABLE
		"El Estado de Sinaloa"	la Administración Pública Estatal de Sinaloa (15/10/1999)
26	Sonora	Boletín Oficial	Ley del Boletín Oficial (27/07/1993)
27	Tabasco	Periódico Oficial del Estado de Tabasco	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado (22/03/2002)
28	Tamaulipas	Periódico Oficial	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas (03/02/1999)
29	Tlaxcala	Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala (19/02/2001)
30	Veracruz	Gaceta Oficial	Ley de la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (06/07/2005)
31	Yucatán	Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán	Ley del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (12/06/1995)
32	Zacatecas	Periódico Oficial	Ley del Periódico Oficial (07/11/1988)

Criterios jurisprudenciales en materia de leyes

Controversia constitucional promovida por el gobernador de un estado en contra de un decreto dentro de cuyo proceso legislativo no hizo valer el derecho de veto. Es improcedente por no agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, así como por consentimiento.

Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

El ejercicio de la facultad que tiene el gobernador de un estado para objetar, dentro del proceso legislativo, el decreto que le envía el Congreso Local para su sanción, promulgación y publicación, conocida como derecho de veto, expresa su desaprobación y falta de consentimiento con el decreto por vicios de inconstitucionalidad, por defectos o por ser inconveniente. Ahora bien, si el gobernador ejerce dicha facultad y, pese a ello, el Congreso insiste en su posición, aquél debe promulgar la ley y ordenar su publicación, pero ello por la fuerza de las normas constitucionales y legales, mas no por su consentimiento, lo cual lo legítima para promover la controversia constitucional en contra de la ley que se vio obligado a promulgar; pero si en su oportunidad no hace valer el derecho de veto, tal omisión implica su plena aprobación y consentimien-

to respecto al contenido del decreto proveniente del Legislativo, de modo que por tales razones la controversia constitucional que pretendiera promover sería improcedente en términos de lo dispuesto en las fracciones vi y viii del artículo 19, esta última en relación con el artículo 10, fracción ii, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones i y ii del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto porque el actor no agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, como porque consintió los actos dentro del proceso legislativo.

Controversia constitucional 21/2000. Poder Ejecutivo del Estado de México. 15 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de marzo en curso, aprobó, con el número 55/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de marzo de dos mil uno.

Decreto, constitucionalidad de un, fundado en leyes vigentes.

Quinta Época. Instancia: Cuarta Sala. Semanario Judicial de la Federación.

Cuando un Decreto del Ejecutivo se funda en leyes vigentes, apegándose estrictamente al texto de ellas, no puede atacarse de anticonstitucional, porque en su caso, las que podrían atacarse de anticonstitucionales, serían las leyes en que el Decreto se funda, pero no el Decreto mismo. Si los funcionarios al incoar un procedimiento administrativo que tenga por fin la creación del Decreto, violan la Ley en que dicen fundarlo, esta violación entraña la de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y son autoridades responsables los funcionarios aludidos, a quienes, si no hay otro recurso o

medio de defensa, se podrá exigir por la vía de amparo la reparación a que de lugar, pero el Decreto en sí no puede ser atacado de inconstitucionalidad aduciendo la violación de los artículos 14 y 16 citados.

Amparo en revisión 3528/55. Manuel Arreola y coags. y La nueva Estrella, S.A. (*acumulados*). 14 de octubre de 1955. Cinco votos. Ponente: Mario G. Rebolledo F.

Delegación de facultades para legislar. Competencia de las Secretarías de Estado.

Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación.

Conforme a nuestro régimen constitucional sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este Poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación; por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de Economía la materia de monopolios, y que esa Ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, debe entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de dicha Ley, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría, pero sin que esto signifique que por ello puedan éstas actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida Ley subvierta los principios constitucionales, dando a las Secretarías de Estado facultades que conforme a la Constitución, sólo corresponde al titular del Poder Ejecutivo; decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108

de la Constitución, los Secretarios de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad del poder; es olvidar que dentro del régimen constitucional el Presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es finalmente, desconocer el alcance que el refrendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no da a los Secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden.

Amparo en revisión 3805/59. Cía. Hidroeléctrica del Amacuzac, S.A. 23 de marzo de 1961. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Franco Carreño.

Fundamentación y motivación. Forma de entender esta garantía, con respecto a las leyes.

Séptima Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

Ni en la iniciativa de una ley ni en el texto de la misma, es indispensable expresar su fundamentación y motivación, como si se tratara de una resolución administrativa, ya que estos requisitos, tratándose de leyes, quedan satisfechos cuando éstas son elaboradas por los órganos constitucionalmente facultados, y cumpliéndose con los requisitos relativos a cada una de las fases del proceso legislativo que para tal efecto se señalan en la Ley Fundamental.

Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de 19 votos. Mayoría de 18

votos. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Fundamentación y motivación de los actos legislativos. Los poderes que intervienen en su formación no están obligados a explicarlos.

Séptima Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

Ni el Congreso de la Unión ni el Presidente de la República, en el ejercicio de la función que a cada uno de ellos compete en el proceso de formación de las leyes, tienen obligación de explicar los fundamentos o motivos por los cuales expiden y promulgan las leyes, ya que esa función sólo requiere el respaldo de la Ley Suprema, y no hay duda alguna de que los artículos 65, fracción II, 72 y 73, fracción VII, del Código Fundamental, autorizan al Poder Legislativo federal para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; en tanto el 89, fracción I, no sólo faculta sino que, además, obliga al titular del Ejecutivo a promulgar las leyes que el Congreso de la Unión expida.

Amparo en revisión 5983/79. Francisco Breña Garduño y coags. 23 de septiembre de 1980. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Volumen 78, pág. 69. Amparo en revisión 3812/70. Inmobiliario Cam. S.A. y coags. (*acumulados*). 24 de junio de 1975. Unanimidad de 16 votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas. Volumen 77, pág. 19. Amparo en revisión 6731/68. Lechera Guadalajara, S.A. 6 de mayo de 1975. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Ernesto Aguilar Álvarez. Volumen 38, pág. 27. Amparo en revisión 1406/48. Carlos y Juan Béistegui. 8 de febrero de 1972. Mayoría de 11 votos. Disidentes: Carlos del Río Rodríguez,

Ezequiel Burguete Farrera, Jorge Iñárritu, Manuel Yáñez Ruiz, Pedro Guerrero Martínez, Salvador Mondragón Guerra, Ernesto Aguilar Álvarez Alfonso Guzmán Neyra.

Iniciativa de leyes y decretos. Su ejercicio es impugnable mediante el juicio de amparo, por formar parte del proceso legislativo.

Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

El artículo 71 de la Constitución establece los entes políticos que cuentan con la potestad de iniciativa de leyes o decretos federales, así como la consecuencia inmediata que produce su presentación en el proceso legislativo que regula el siguiente precepto. En relación con este último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los actos que lo integran constituyen una unidad indisoluble para efectos de su análisis por el juzgador de amparo, por lo que no pueden quedar subsistentes o insubsistentes de manera aislada, debido a que son esos actos instrumentales los que, en conjunto, otorgan vigencia a la ley, siendo que la impugnación de los posibles vicios de inconstitucionalidad es reclamable no sólo del Poder Legislativo que la expidió, sino también contra las autoridades que participaron en su promulgación, publicación y refrendo del decreto promulgatorio respectivo. En consecuencia, debe concluirse que el ejercicio de iniciativa de leyes y decretos es susceptible de control mediante el juicio de amparo, por formar parte inicial y esencial del proceso legislativo, por cuanto a que es ahí donde se propone al órgano parlamentario su intervención a través de la predeterminación de las normas jurídicas, que pueden o no ser aprobadas.

Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el nueve de septiembre en curso, aprobó, con el número LXIV/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Ley, carácter de la.

Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación.

Para que una disposición dictada por el poder público tenga el carácter de ley, se necesita no solamente que sea de naturaleza general, abstracta, imperativa y permanente; sino que, además, emane del órgano constitucionalmente facultado para legislar, ya que nuestro sistema de gobierno se ha adoptado en régimen de separación de poderes; se ha otorgado exclusivamente al Poder Legislativo la facultad de legislar; está prohibido delegar esa potestad en otros poderes y enfáticamente está prohibida la concesión al Ejecutivo de facultades extraordinarias para legislar, salvo casos graves y excepcionales señalados expresamente. En consecuencia, la autoridad formal de una disposición es requisito forzoso para que tenga el carácter de ley.

Tomo CXIX, Pág. 3278. Vázquez Negri Rafael. 3 de diciembre de 1953. Cuatro votos.

Ley, amparo contra. Sobreseimiento improcedente cuando se señala como autoridad responsable al congreso que la expidió, pero no al ejecutivo que la promulgó.

Séptima Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

Aunque el Ejecutivo interviene en el proceso formativo de la ley, su actividad en este aspecto se halla subordinada a la voluntad del Poder Legislativo que la expide, y esta preponderancia hace que se considere a la ley como un acto legislativo tanto desde el punto de vista formal como material. En consecuencia, si en la demanda se señala como acto reclamado la expedición de la ley, y se llama a juicio como responsable al Congreso, no hay impedimento para examinar la constitucionalidad del ordenamiento combatido, aunque no se haya llamado al Ejecutivo que la promulgó si, además, no se hacen valer conceptos de violación en contra de dicha promulgación por vicios propios, pues habiéndose llamado a juicio a la responsable de los conceptos de violación, habrán de trascender a los demás actos de formación de la ley.

Sexta Época, Primera Parte: Volumen CXXXVI, pág. 11. Amparo en revisión 2390/63. Mario Cornejo Ibarra. 8 de octubre de 1968. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Ernesto Solís López. Séptima Época, Primera Parte: Volumen 43, pág. 88. Amparo en revisión 5666/70. Guadalupe González Esclava, Albacea de la Sucesión de Ramón Arreguín Ladrón de Guevara. 25 de julio de 1972. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Ernesto Solís López. Volumen 50, pág. 13. Amparo en revisión 1606/70. "Asociación Veracruzana de Fabricantes y Distribuidores de Bebidas Alcohólicas", A.C. y coags. 6 de febrero de 1973. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Euquerio Guerrero López. Volúmenes 127-132, pág. 183. Amparo en revisión 758/79. Alicia Mendoza

Jiménez y otra. 27 de noviembre de 1979. Unanimidad de 17 votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas. Volumen 139-144, pág. 257. Amparo en revisión 6138/78. Daniel Samperio Olguín. *25 de septiembre de 1979. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Ley para determinar la autenticidad de su texto debe atenderse al aprobado por las cámaras durante el proceso legislativo y no al que difiriendo de éste se haya enviado al ejecutivo para su promulgación.

Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

El procedimiento de formación de la ley es un acto complejo en el que intervienen diversos órganos constitucionales, como lo son el Legislativo que las expide y el Ejecutivo que las promulga y publica. Las actuaciones de ambos poderes, en conjunto, son las que dan vigencia a un ordenamiento legal, de manera que dichos actos no pueden quedar subsistentes o insubsistentes aisladamente, aunque tengan lugar en momentos distintos y emanen de órganos diferentes. Por otra parte, son las etapas de discusión y aprobación de las leyes en las que ambas Cámaras, tanto la de Origen como la Revisora, examinan las iniciativas de ley, intercambian opiniones a favor o en contra del proyecto, sea en lo general o sobre algún punto en particular, y finalmente votan el proyecto de ley; etapas o momentos en los cuales el Poder Legislativo ejerce tanto formal como materialmente su facultad legislativa y, por tanto, son las etapas del proceso legislativo en las cuales se crea la ley en sentido material, aun y cuando no pueda tenérsele como tal formalmente, pues resta aún la intervención del

Poder Ejecutivo en las fases de sanción y promulgación, para que dicha ley sea obligatoria y entre en vigor. En consecuencia, el texto del decreto o ley aprobados por el Congreso de la Unión corresponde única y exclusivamente al que fue discutido y votado sucesivamente por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, sin que dicho texto pueda ser modificado al remitirse para su sanción y promulgación al Ejecutivo. La voluntad conjunta de las Cámaras del Congreso de la Unión se expresa en el momento en que se discuten y aprueban los dictámenes presentados por las Comisiones respectivas, sin que la mera autorización que del texto del decreto o ley, realizan los presidentes y secretarios de ambas Cámaras pueda, por sí solo, modificar o corregir la decisión que tomaron, democráticamente, cada uno de los cuerpos legislativos que integran el Congreso, y sin que dicho texto pueda ser modificado durante su etapa de promulgación. Así, aun cuando el texto final de una ley o decreto, previamente a su remisión al Poder Ejecutivo, haya sido pulido y cuidado en términos de estilo, o bien, posteriormente se publique una fe de erratas en relación al mismo, no tiene por qué diferir del texto originalmente aprobado, y mucho menos se podrá, mediante estos mecanismos, subsanar las deficiencias u omisiones que éste presente.

Contradicción de tesis 19/2001-PL. Entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 24 de junio de 2003. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy primero de julio en curso, aprobó, con el número VI/2003, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil tres. Nota: Esta

tesis no constituye jurisprudencia ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.

Leyes, reforma o derogación de las.

Séptima Época. Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación.

Del contenido de los artículos 72, inciso f) y 133 de la Constitución Federal y 9no. y 11 del Código Civil aplicable en materia federal, se desprende que para reformar o derogar un precepto legal, ello debe hacerse mediante otro precepto legal de la misma jerarquía, o sea, emanado formalmente del mismo órgano legislativo (poder legislativo federal o local, según sea el caso) y con los mismos requisitos de votación, promulgación y refrendo. O sea, que como la ley federal prevalece sobre la local (principio consagrado en el artículo 133), una disposición federal sólo podrá ser derogada por otra de la misma naturaleza. Pero tratándose de dos leyes federales, una disposición de la posterior puede derogar a la anterior, total o parcialmente, aun cuando se trate de dos cuerpos de leyes diferentes, pues independientemente de que puede haber una técnica legislativa defectuosa, no hay disposición constitucional alguna que establezca el principio general de que un artículo de una ley sólo puede ser derogado mediante la reforma hecha a esa misma ley. Por lo demás, la derogación puede ser expresa, como cuando se menciona el precepto derogado (expresa explícita) o cuando se declara que se derogan los preceptos que se opongan a la ley nueva (expresa implícita), y puede ser tácita, como cuando lo dispuesto en el precepto nuevo sea incompatible con

lo dispuesto en el precepto anterior, aunque se trate de distintos cuerpos de leyes, y aunque en la ley nueva no se hable expresamente de derogación alguna. Ahora bien, cuando la ley anterior contiene disposiciones especiales, que establecen casos de excepción a las reglas generales, es claro que la ley nueva que sólo contenga disposiciones de carácter general no puede derogar tácitamente a la disposición especial de la ley anterior, porque ésta establece una excepción a la regla general, excepción que fue querida por el mismo legislador. Pero cuando la ley nueva contiene una disposición que es especial también, o cuando aunque sea general en principio, contiene una norma especial de derogación expresa de la norma especial anterior (ya sea declarando la derogación de toda norma que se le oponga a la nueva, o ya sea derogando expresamente tal o cual precepto legal, que en ambos casos la derogación es expresa), dicha norma sí produce el efecto de derogar a la norma especial anterior. Es decir, la ley general nueva del mismo rango (*federal o local*), no puede derogar tácitamente a la ley especial, pero sí puede derogarla expresamente; y la disposición especial nueva sí puede derogar tácitamente la disposición especial vieja. Y sólo podrá decirse que una ley no puede ser derogada o abrogada sino mediante reformas hechas a esa misma ley, cuando así lo disponga la Constitución, como es el caso de la Ley de Amparo, ya que el artículo 107 expresamente dice que todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos que establezca la ley cuyas bases ahí se asientan, o sea, la Ley de Amparo, cuyo articulado no puede, por ello, ser materia de derogación o abrogación de leyes diversas, aun de la misma jerarquía, por haber regla constitucional especial de la que se desprende tal cosa.

Es decir, no se trata de que una ley reglamentaria de algún precepto constitucional sea de jerarquía formal superior a las demás leyes federales, porque ambas emanan del mismo órgano legislativo y el artículo 133 sólo establece la primacía de lo federal sobre lo local, sino de que exista una disposición constitucional que dé pie para estimar que una ley no puede ser modificada por otras.

Amparo directo 810/74. Afianzadora Insurgentes, S.A. 4 de febrero de 1975. Mayoría de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Leyes, interpretación de las.

Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación.

De acuerdo con nuestra técnica legislativa, doctrina y jurisprudencia, toda norma legal debe interpretarse armónicamente sin darle a sus términos mayor alcance del que naturalmente tienen, y además en todo caso debe prevalecer la voluntad o intención del legislador, pues las leyes tributarias deben interpretarse conforme a las reglas generales de Derecho, cuando no se trate de disposiciones de índole excepcional que, por su propia naturaleza sean restrictivas o privativas de los derechos particulares, ya que éstos están garantizados como en cualquiera otra situación jurídica, por el principio de su aplicación exacta, y, si la jurisprudencia ha definido que el Poder Legislativo puede autorizar la retroactividad de una ley, como lo ha autorizado respecto del decreto que establece el 15% ad-valorem su aplicación debe acatarse.

Revisión fiscal 296/52. Vidrio Plano S.A. 20 de febrero de 1953. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Leyes, carácter de los poderes ejecutivos en la expedición de las.

Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación.

El Ejecutivo de la Nación así como los de los Estados, tienen un doble carácter en la expedición de las leyes: el de las autoridades ordenadoras en cuanto a que también participan en la formación de esas leyes por mandato expreso de las constituciones respectivas (artículo 71, fracción I, 72 inciso a), de la Constitución Federal y 68, fracción II en relación con el 70 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua), pues cuando reciben un proyecto de ley enviado por el Congreso, tienen derecho a hacerle las observaciones que estimen pertinentes para que puedan mandarlas publicar, es decir desempeñan también actos que tienen carácter legislativo; y el de Ejecutores en cuanto a que tales proyectos los reciben del Congreso para su publicación, y además, cuando aplican esa ley en cuya formación han participado. Ahora bien, si aparece que el Congreso del Estado de Chihuahua es la autoridad que se señaló como ordenadora de al expedición del Decreto 67 que reglamenta la venta de frutas, legumbres y verduras en el Estado y a las demás se les señaló como ejecutoras del mismo, en tales condiciones podría decirse que teniendo ese carácter el Gobernador de esa Entidad, en nada le agravia la sentencia recurrida, en cuanto declara que es inconstitucional el mencionado Decreto; y aun cuando no se le señala como autoridad que haya expedido el repetido Decreto, como se le atribuya el acto consistente en la publicación del mismo, en vista de lo expresado antes, debe decirse que tiene doble carácter, la declaración hecha por el inferior en el sentido de que el multicitado Decreto es inconstitucional, sí le causa agravio direc-

tamente, puesto que se está declarando inconstitucional una ley que fue sancionada por él.

Tomo LXXIX, Pág. 6447.- Muñoz Mucio y coags.- 28 de marzo de 1944.- Cinco votos.

Leyes, amparo contra. El acto reclamado está integrado por todas las etapas del proceso legislativo.

Séptima Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

Se aplica equivocadamente la causa de improcedencia relativa a que se consumaron irreparablemente los actos consistentes en la expedición, promulgación y refrendo de la Ley del Impuesto sobre Utilidades Excedentes, tratándose de amparos contra leyes, pues se debe entender que el acto reclamado está integrado por todas las etapas del proceso legislativo y los actos de aplicación, cuando no se trata de leyes autoaplicativas, de tal manera que este Tribunal Pleno, al dictar la resolución correspondiente, debe considerar los actos que integran el proceso legislativo y los actos de aplicación, cuando no se reclamaron por vicios propios, como una unidad y no separar los actos del proceso legislativo cuando deben de estudiarse íntegramente como un proceso.

Amparo en revisión 1727/76. Richardson Merrell, S.A. de C.V. y otros (acumulados). 10 de octubre de 1984. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Amparo en revisión 1435/83. Recubridora Villanueva de Tijuana, S.A. 26 de octubre de 1984. Mayoría de 15 votos. Disidentes: Mariano Azuela Güitrón y Carlos de Silva Nava. Volumen 28, pág. 37. Amparo en revisión 3079/51. Sofía Ancona de Ceballos y coags., y Fernando Solís Duarte (*acumulados*). 22 de abril de 1971. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Rafael Rojina Villegas.

Leyes expedidas por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias. Su reforma por el Congreso de la Unión no viola el artículo 72, inciso f), de la Constitución Federal.

Octava Época. Instancia: Pleno. Tesis: P. LXVII/93. Semanario Judicial de la Federación.

El artículo 72, inciso f), constitucional, no exige que la reforma, adición, modificación o derogación de una ley provenga del mismo órgano que la creó, ni que para ello deban observarse los mismos trámites que en el caso particular de dicha norma se hayan observado para su expedición, sino que aquéllas se realicen conforme al procedimiento que establece el mismo ordenamiento fundamental para la creación de normas legales por parte de los órganos autorizados, según se actualicen los supuestos que en la propia Ley Fundamental se previenen; en este sentido, tal precepto no prohíbe que las leyes expedidas por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias, sean reformadas por el Congreso de la Unión a través del procedimiento ordinario previsto en el mismo numeral, ni tampoco que las leyes expedidas por el Congreso de la Unión puedan ser reformadas por el Presidente de la República en el caso de realizarse los supuestos y observarse las formalidades previstas en los artículos 29, 49 y 131 de la propia Constitución, relativos a la suspensión de garantías individuales y al comercio exterior.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el jueves cuatro de noviembre en curso, por unanimidad de diecisiete votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de

Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero: aprobó, con el número LXVII/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Carlos García Vázquez, Ignacio Magaña Cárdenas y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. México, Distrito Federal, a ocho de noviembre de mil novecientos noventa y tres.

Leyes. No son inconstitucionales porque se aparten de la exposición de motivos de las iniciativas que les dan origen.

Octava Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

La Constitución de la República no instituye la necesaria correspondencia entre las leyes emanadas del Congreso de la Unión y las exposiciones de motivos que acompañan a las iniciativas que les dieron origen. El Constituyente no consideró a las exposiciones de motivos como elementos determinantes de la validez de las leyes, ni tampoco calificó la función que habrían de desempeñar en alguna de las fases de creación de las leyes. De ahí que el Congreso de la Unión puede apartarse de las razones o motivos considerados en la iniciativa, modificar los textos propuestos y formular los que en su lugar formarán parte de la ley, aunque éstos tengan alcances o efectos distintos o incluso contrarios a los expresados en la exposición de motivos por el autor de tal iniciativa. Por ello, desde el punto de vista constitucional, las exposiciones de

motivos no condicionan en modo alguno las facultades del Congreso de la Unión para decidir y establecer las normas legislativas de acuerdo con su competencia.

Octava Época: Amparo en revisión 5880/90. EPN Reyco, S.A. de C.V. 14 de enero de 1992. Mayoría de dieciséis votos. Amparo en revisión 1360/90. Mueblería El Dorado, S.A. de C.V. 19 de marzo de 1992. Mayoría de catorce votos. Amparo en revisión 1553/90. Muebles y Motos Rincón, S.A. de C. V. 19 de marzo de 1992. Mayoría de catorce votos. Amparo en revisión 1571/90. Maquinaria Agrícola Industrial y Refacciones, S.A. de C.V. 19 de marzo de 1992. Mayoría de catorce votos. Amparo en revisión 1611/90. Almacenes Zaragoza, S. A. 19 de marzo de 1992. Mayoría de catorce votos.

Leyes o actos del proceso legislativo. El estudio de su inconstitucionalidad requiere que en los conceptos de violación se establezca con precisión la vinculación entre los actos legislativos o textos legales con la violación al derecho público subjetivo, de lo contrario resultan inoperantes.

Novena Época. Instancia: Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación.

Conforme a lo estipulado en el artículo 103, fracción I, de la Constitución General de la República, cuyo texto reprodujo el numeral 1ro., fracción I, de la Ley de Amparo, en el juicio de garantías las normas generales pueden combatirse por violación a cualquiera de las prerrogativas establecidas en el Pacto Federal; las derivadas del proceso legislativo o las contenidas en las garantías individuales, incluidas las de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación, competencia,

audiencia, entre otras. En ese tenor y conforme al artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, para abordar el análisis de la inconstitucionalidad de una ley derivada de la contradicción de la ley impugnada con otra norma general o ley secundaria, o de un acto legislativo que reforma o modifica un texto legal que se convierte en uno nuevo, es menester que en los conceptos de violación se precisen los derechos fundamentales que se estimen violados, y que se demuestre que la norma aplicada en perjuicio del quejoso y reformada mediante el proceso legislativo, es la que viola el orden constitucional; es decir, el estudio constitucional precisa de razonamientos jurídicos con los que se ataque que el proceso de reforma que produjo la vigencia del nuevo precepto de la norma ordinaria produjo efectos en menoscabo de la esfera jurídica del gobernado; de ahí que este requisito no se colma con la exposición vaga e imprecisa de argumentos que no explican el porqué de lo inconstitucional de los actos concretos de aplicación, por lo que los conceptos de violación expuestos en ese sentido resultan inoperantes, pues impiden establecer la vinculación necesaria entre los actos legislativos o textos legales, con la violación al derecho público subjetivo del que es titular el gobernado.

Amparo directo 9933/2003. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 13 de junio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Hernández Saldaña. Secretario: Agustín de Jesús Ortiz Garzón. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, enero de 2003, página 1812, tesis I.3ro.C.377 C, de rubro: “Leyes. Su inconstitucionalidad puede derivarse de la contradicción con otra ley, a través de la demostración de transgresión a la

garantía de seguridad jurídica por la norma aplicada en perjuicio del quejoso."

Leyes y reglamentos, diferencia entre los.

Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación.

El carácter propio de la ley, aunque no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da, ya que ese carácter puede tenerlo también los reglamentos, si consiste en el hecho de que la ley es una expresión de la voluntad nacional, manifestada mediante los congresos, lo que no puede decirse de un reglamento, que es la expresión de la voluntad de los administradores o de los órganos del poder administrativo. Los reglamentos deben estar sujetos a una ley cuyos preceptos no pueden modificar así como las leyes deben circunscribirse a la esfera que la Constitución les señala, la misma relación debe guardar el reglamento en relación con la ley respectiva, según nuestro régimen constitucional. algún tratadista dice: que la ley es una regla general escrita, a consecuencia de una operación de procedimiento, que hace intervenir a los representantes de la nación, que declara obligatorias las relaciones sociales que derivan de la naturaleza de las cosas, interpretándolas desde el punto de vista de la libertad; el reglamento es una manifestación de voluntad, bajo la forma de regla general, emitida por una autoridad que tiene el poder reglamentario y que tiende a la organización y a la policía del estado, con un espíritu a la vez constructivo y autoritario; (*hasta aquí el tratadista*). Cuando mucho, se podrá admitir que el reglamento, desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca puede serlo bajo

el aspecto formal, ni con tener materias que están reservadas a la ley, o sea actos que puedan emanar de la facultad que corresponde al poder legislativo, porque desa-parecería el régimen constitucional de separación de funciones. La ley tiene cierta preferencia, que consiste en que sus disposiciones no pueden ser modificadas por un reglamento. Este principio es reconocido en el inciso "F" del artículo 72 de la Constitución, que previene que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos trámites establecidos para su formación. Conforme a la misma constitución, hay materias que solo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales solo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley, en sentido formal; del mismo modo que se necesita una ley para imponer contribuciones y penas para organizar la guardia nacional, etc. de modo que si bien existen algunas relaciones entre el reglamento y la ley, no pueden tener ambos el mismo alcance, ni por razón del órgano que los expide, ni por razón de la materia que consignan, ni por la fuerza y autonomía que en si tienen, ya que el reglamento tiene que estar necesariamente subordinado a la ley, de lo cual depende su validez, no pudiendo derogar, modificar, ampliar y restringir el contenido de la misma, ya que solo tiene por objeto proveer a la exacta observancia las leyes que expide el Congreso de la Unión, de donde se deduce que si el artículo 4to. constitucional exige una ley previa para que se restrinja la libertad de comercio y trabajo y la ley que establece la restricción no es mas que un reglamento, como los artículos constitucionales no pueden ser reglamentados sino por una ley, está fuera de duda que la reglamentación administrativa está en pugna con la Constitución, pues el artícu-

lo 89, fracción I, de la Constitución vigente, solo establece la facultad reglamentaria por lo que hace a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y el mismo espíritu imperó en todas las constituciones anteriores.

Tomo LXXII. *Revendedores de Boletos*. Pág. 6715. 15 de noviembre de 1935.

Leyes. No son inconstitucionales porque se aparten de la exposición de motivos de las iniciativas que les dan origen.

Octava Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

La Constitución de la República no instituye la necesaria correspondencia entre las leyes emanadas del Congreso de la Unión y las exposiciones de motivos que acompañan a las iniciativas que les dieron origen. El Constituyente no consideró a las exposiciones de motivos como elementos determinantes de la validez de las leyes, ni tampoco calificó la función que habrían de desempeñar en alguna de las fases de creación de las leyes. De ahí que el Congreso de la Unión puede apartarse de las razones o motivos considerados en la iniciativa, modificar los textos propuestos y formular los que en su lugar formarán parte de la ley, aunque éstos tengan alcances o efectos distintos o incluso contrarios a los expresados en la exposición de motivos por el autor de tal iniciativa. Por ello, desde el punto de vista constitucional, las exposiciones de motivos no condicionan en modo alguno las facultades del Congreso de la Unión para decidir y establecer las normas legislativas de acuerdo con su competencia.

Amparo en revisión 5880/90. EPN Reyco, S.A. de C.V. 14 de enero de 1992. Mayoría de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. Amparo

en revisión 1360/90. Mueblería El Dorado, S.A. de C.V. 19 de marzo de 1992. Mayoría de catorce votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: María del Refugio Covarrubias de Martín. Amparo en revisión 1553/90. Muebles y Motos Rincón, S. A. de C. V. 19 de marzo de 1992. Mayoría de catorce votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: María del Refugio Covarrubias de Martín. Amparo en revisión 1571/90. Maquinaria Agrícola Industrial y Refacciones, S.A. de C.V. 19 de marzo de 1992. Mayoría de catorce votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: María del Refugio Covarrubias de Martín. Amparo en revisión 1611/90. Almacenes Zaragoza, S.A. 19 de marzo de 1992. Mayoría de catorce votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: María del Refugio Covarrubias de Martín. El Tribunal Pleno en su Sesión Privada celebrada el martes treinta y uno de marzo próximo pasado, por unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, José Antonio Llanos Duarte, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez e Ignacio Magaña Cárdenas: aprobó, con el número 15/92, la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. Ausente: Santiago Rodríguez Roldán. México, D. F., a 10 de abril de 1992.

Leyes, no rige la garantía de audiencia tratándose de la expedición de.

Séptima Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

El Poder Legislativo no está obligado a oír y dar oportunidad de defensa a todas las personas que se encuentren en los supuestos de las normas jurídicas que elabore, porque el objeto de la legislación es la creación de situaciones jurídicas generales, y si se obligara al Poder Legislativo a respetar la garantía de audiencia, se haría imposible o ineficaz la actividad legislativa. Por esta razón, el Constituyente no pretendió que la garantía de audiencia rigiera también el proceso legislativo. Del texto del artículo 14 constitucional se deduce que el mismo no se refiere al Poder Legislativo, sino a los actos de los otros dos poderes (*excepto el de emitir reglamentos para proveer a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso, por su carácter materialmente legislativo*), quienes no pueden ejecutar sus actos sin previa audiencia. Lo anterior, sin perjuicio de que los particulares utilicen los procedimientos adecuados para impugnar las disposiciones que consideren violatorias de sus derechos como gobernados.

Amparo en revisión 3803/67. Vicente Palafox y coags. 16 de junio de 1970. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Enrique Martínez Ulloa.

Poder Legislativo local. Solamente se encuentra supeditado a la Constitución Federal y a las leyes reglamentarias de ésta (principio de la autoridad formal de la ley).

Sexta Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

El Congreso de la Unión se encuentra solamente supeditado a la Constitución Federal y a las leyes reglamentarias de esta, pero en manera alguna puede considerarse limitado por sus propias leyes ordinarias dictadas con anterioridad, ya que de quedar autolimitado por ellas se aceptaría también el carácter de irrevocabilidad de las leyes expedidas por cada legislatura, de tal modo que su actividad legislativa fuera restringiendo cada vez mas el campo de actuación de las subsiguientes legislaturas hasta llegar prácticamente, en el caso límite, a una total paralización de dicha actividad y, con ello, a una autodestrucción del Poder Legislativo como tal, lo cual resultaría manifiestamente contradictorio con la propia Constitución que creo a dicho poder justamente para legislar.

Amparo en revisión 5570/63. Banco Comercial Mexicano y coags. 23 de abril de 1968. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Ma. Cristina Salmorán de Tamayo. Vol. ci, Primera Parte, Pág. 35. Amparo en revisión 8681/60. Hilados Guadalajara, S.A. y coags. 30 de noviembre de 1965. Mayoría de 14 votos. Ponente: Alfonso Guzmán Neyra.

Presidente de la República, revisión interpuesta por el, en amparos contra leyes.

Séptima Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

El artículo 87 de la Ley de Amparo debe interpretarse en el sentido de que la autoridad encargada de la promulgación de una ley, siempre está legitimada para recurrir la sentencia de un juez de Distrito que la declare inconstitucional, independientemente de que se le haya llamado o no al juicio; el Presidente de la República y, en su caso, los gobernadores de

los estados, por intervenir en el proceso legislativo, tienen interés en defender la constitucionalidad de las leyes que promulgan. Por tanto, no sería lógico ni jurídico que se desechara el recurso de revisión al Presidente de la República, aduciendo que no puede hacerlo valer por no ser parte en el juicio debido a que no fue llamado al mismo.

Amparo en revisión 434/83. Francisco Bernot Cuevas. 18 de febrero de 1986. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Volúmenes 199-204, pág. 86. Amparo en revisión 7985/83. Industrias ch, S.A. 27 de agosto de 1985. Mayoría de 17 votos. Disidentes: Ernesto Díaz Infante y Santiago Rodríguez Roldán. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

Promulgación y publicación de las leyes.

Sexta Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

Si bien es cierto que en el procedimiento de formación de la Ley intervienen diversos órganos constitucionales, como son el Legislativo que las expide y el Ejecutivo que las promulga y ordena su publicación, dichos actos no pueden separarse en forma absoluta para los efectos del amparo, toda vez que en su conjunto son los que otorgan vigencia a la Ley reclamada, y por tanto hacen que el ordenamiento respectivo pueda ser aplicado a los casos concretos comprendidos en las hipótesis normativas, y son todos ellos los que pueden ser reparados a través del juicio de garantías. La expedición, promulgación y publicación de una Ley no pueden quedar subsistentes o insubsistentes, aisladamente, puesto que tales actos concurren para que tenga vigencia la Ley y pueda ser aplicada, y en cambio necesariamente dejan de producir efectos con-

juntamente al pronunciarse una ejecutoria que declare inconstitucional a la Ley, en el caso concreto a que se refiera el fallo; consecuentemente, a pesar de que se produzcan por órganos diferentes, no pueden considerarse consumados irreparablemente, ni improcedente su reclamación en el juicio de amparo que se interponga contra una ley.

Amparo en revisión 3161/57. Arga, S.A. 20 de febrero de 1962. Véase la votación en la ejecutoria. Ponente: Adalberto Padilla Ascencio. Disidente: Octavio Mendoza González.

Refrendo de los decretos promulgatorios de las leyes del Congreso de la Unión. Corresponde al Secretario de Gobernación.

Séptima Época. Instancia: Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación.

El artículo 89, fracción I, establece: "Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". A su vez el artículo 92, dispone: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". De conformidad con el primero de los numerales reseñados el Presidente de la República tiene, entre otras facultades, la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, función ésta que lleva a cabo a través de la realización de uno de los actos que señala el artículo 92 constitucional, es decir, mediante la emisión de un decreto por el cual ese alto funcionario ordena la publicación de la ley o decreto

que le envía el Congreso de la Unión. Esto significa, entonces, que los decretos mediante los cuales el titular del Poder Ejecutivo Federal dispone la publicación de las leyes o decretos de referencia constituyen actos de los comprendidos en el artículo 92 en cita, pues al utilizar este precepto la locución "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente...", es incuestionable que su texto literal no deja lugar a dudas acerca de que también a dichos decretos promulgatorios, en cuanto actos del Presidente, es aplicable el requisito de validez previsto por el citado artículo 92, a saber, que para ser obedecido deben estar firmados o refrendados por el secretario de Estado a que el asunto o materia del decreto corresponda. Los razonamientos anteriores resultan todavía más claros mediante el análisis de lo que constituye la materia o contenido del decreto promulgatorio de una ley. En efecto, en la materia de dicho decreto se aprecian dos partes fundamentales: la primera se limita a establecer por parte del Presidente de la República, que el Congreso de la Unión le ha dirigido a una ley o decreto cuyo texto transcribe o reproduce y la segunda a ordenar su publicación para que la ley aprobada por el Congreso de la Unión pueda ser cumplida u observada. Por consiguiente, si la materia del decreto promulgatorio está constituida, en rigor, por la orden del Presidente de la República para su debida observancia, mas no por la materia de la ley o decreto oportunamente aprobados por el Congreso de la Unión, es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional de la firma del secretario de Gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del titular del Ejecutivo Federal y, por ende, el que debe ser refren-

dado, sin que deba exigirse, además, la firma del secretario o secretarios de Estado a quienes corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o publique, pues sería tanto como refrendar un acto que ya no proviene del titular del Poder Ejecutivo sino del órgano legislativo lo cual, evidentemente, rebasa la disposición del artículo 92 constitucional, pues dicho precepto instituye el refrendo sólo para los actos del Presidente de la República ahí detallados. Lo anterior lleva a concluir que es inexacto que el artículo 92 constitucional exija que el decreto promulgatorio de una ley deba refrendarse por parte de los secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma ley, pues tal interpretación no tiene fundamento en el precepto constitucional en cita ni en otro alguno de la Ley Suprema.

Amparo en revisión 766/84. Abex Industrial, S.A. 20 de mayo de 1987. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Refrendo por los Secretarios de Estado, procede la impugnación de la ley, aun cuando no se combata en el amparo el.

Séptima Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

Es cierto que es indispensable para la validez de una ley el refrendo del decreto promulgatorio por los secretarios de estado de los ramos afectados; pero no es exacto que la expedición y promulgación de una ley sea consecuencia del refrendo, de manera que una vez otorgado éste, deba expedirse y promulgarse aquélla, pues con este criterio se invierte el orden jerárquico y temporal del proceso legislativo, ya que

sin la expedición y promulgación es inexplicable y carece de sentido el refrendo, que siendo complementario de dichos actos, no tiene fuerza legislativa para producir por sí mismo la ley. Por lo tanto, si la ley no es consecuencia o derivación del refrendo, no puede estimarse consentida aquélla, por no haberse reclamado éste.

Amparo en revisión 327/66. Ricardo Álvarez del Castillo. 5 de agosto de 1975. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Sexta Época, Primera Parte: Volumen CXXII, pág. 54. Amparo en revisión 16/66. Ricardo Álvarez del Castillo. 29 de agosto de 1967. Unanimidad de 21 votos. Ponente: José Castro Estrada. Volumen CXXII, pág. 54. Amparo en revisión 9646/65. Ricardo Álvarez del Castillo. 15 de agosto de 1967. Unanimidad de 21 votos. Ponente: José Castro Estrada.

Servicios públicos, facultades para legislar en materia de, y modalidades a la propiedad. Diferencia (Ley sobre Estacionamientos de Vehículos en el Distrito Federal).

Séptima Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

No deben confundirse las facultades que para legislar en materia de servicios públicos confiere el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, de la Constitución Política, tanto a la Federación como a los estados, con la potestad que concede a la Nación el tercer párrafo del mencionado precepto para imponer a la propiedad privada la modalidad que dicte el interés público. El artículo 27, fracción VI, de la Ley Suprema, otorga potestad al Poder Legislativo, sea local o federal, según el caso, para expedir los ordenamientos que fijan, dentro de sus respectivas jurisdicciones, las causas de utilidad pública y,

por ende, la facultad de legislar en materia de servicios públicos, de donde se deriva que el Congreso de la unión al legislar para el Distrito Federal, reformando y adicionando la Ley sobre Estacionamientos de Vehículos, lo hizo con plena competencia, en términos de la citada disposición constitucional y de la fracción VI del artículo 73 del propio Código, que expresamente lo faculta para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. En cambio, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, como lo ha interpretado este Alto Tribunal, otorga facultad exclusiva a la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada tomando en cuenta el interés público, entendiéndose que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión expedir las leyes que reglamentan el mencionado precepto, y por modalidad de la propiedad privada el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que notifique esencialmente la forma jurídica de ese derecho. De aquí que los elementos necesarios para que se configure la modalidad, sean: el carácter general o permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad, en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que una norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opere en virtud de la modalidad, habrá de implicar una limitación y transformación del derecho de propiedad; ahí, la modalidad viene a ser un término equivalente a la limitación o a la transformación. El concepto de modalidad se aclara, con mayor precisión, si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que aquella produce, en relación con los

derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se imprimen a la propiedad privada han de consistir en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no siga gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho. Ahora bien, estimar que las disposiciones de la ley reclamada, que regulan únicamente la prestación del servicio público de estacionamientos de vehículos en el Distrito Federal determinando la forma en que se ha de otorgar, los requisitos que deben cumplir los locales, la fijación de los horarios y tarifas, etc., introducen un cambio permanente para el titular, respecto del dominio del inmueble de su propiedad, es atribuirles un alcance que no tienen, porque carecen de los dos elementos que constituyen la modalidad, antes ya examinados, y no persiguen como finalidad extinguir el derecho del propietario ni substituirlo en el dominio o uso que tiene sobre el bien inmueble y, por ende, no pugnan con lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, al cual no reglamentan en modo alguno, ya que no establecen medidas para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, para la creación de nuevos centros de población, para el fomento de la agricultura o para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad, cuestiones a las que alude el citado párrafo y que compete regularlas al Congreso de la Unión como legislador federal.

Amparo en revisión 3221/76. Estacionamientos Gante, S. de R.L. 17 de marzo de 1981. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena.

Violaciones de carácter formal en el proceso legislativo. Son irrelevantes si no trascienden de manera fundamental a la norma.

Novena Época. Instancia: Pleno. Tesis: p./j. 94/2001. Semanario Judicial de la Federación.

Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

Acción de inconstitucionalidad 25/2001. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Hidalgo. 7 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. Dato informativo: Similar criterio se sostuvo en las acciones de inconstitucionalidad: Acción de inconstitucionalidad 3/98. Partido de la Revolución Democrática. 24 de febrero de 1998. Mayoría de nueve votos. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz. Acción de inconstitucionalidad 2/99 y su acumulada 3/99. Partido Verde Ecologista de México y Partido del Trabajo. 8 de junio de 1999. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz. Acción de inconstitucionalidad 9/2001. Diputados integrantes de la LVII Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco. 8 de marzo de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy siete de agosto en curso, aprobó, con el número 94/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de agosto de dos mil uno.

Criterios jurisprudenciales en materia de reglamentos

Competencia de las autoridades administrativas. Puede crearse mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria que establece el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.

Novena Época. Instancia: Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito. Semanario Judicial de la Federación.

En el sistema jurídico mexicano no existe precepto legal alguno por el que se disponga que la competencia de las autoridades debe emanar de un acto formal y materialmente legislativo, y en cambio el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal autoriza al titular del Poder Ejecutivo a proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, a través de la emisión de normas de carácter general y abstracto, o sea, materialmente legislativas, lo que permite determinar que este último sí puede crear esfera de competencia de las autoridades mediante reglamentos, con tal de que se sujete a los principios fundamentales de reserva de la ley y de subordinación jerárquica, conforme a los cuales está prohibido que el reglamento aborde materias reservadas a las leyes del Congreso de la Unión y exige que esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle o complemente, pero sin contrariarlas o cambiarlas. A lo

que se suma que dicha facultad reglamentaria también otorga atribuciones al presidente de la República, a efecto de que a su vez confiera facultades al secretario de Hacienda y Crédito Público para la exacta observancia de la ley reglamentaria, en el caso particular, para emitir el acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, necesario para el cumplimiento del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, emitido para la exacta observancia de una ley cuyas disposiciones desarrolle o complemente, pero sin contrariarlas o cambiarlas.

Amparo directo 33/2002. Luis Humberto Escalante Enríquez. 19 de septiembre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Rivera Corella. Secretaria: Araceli Delgado Holguín.

Distrito Federal. El Reglamento Interior de su administración pública al establecer en su artículo 38 las facultades de la Dirección General de Comunicación Social, no excede la facultad reglamentaria del Jefe de Gobierno.

Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

El artículo 122, apartado c, base segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, establece la facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos; además, en su apartado c, base primera, fracción V, inciso g), establece la facultad de la Asamblea Legislativa para legislar en materia

de administración pública local, atribución que ejerció al expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en cuyos artículos 5to. y 17 se prevé que el Jefe de Gobierno contará con unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo y que se encuentra facultado para crear, en uso de su facultad reglamentaria, los órganos desconcentrados, institutos, consejos, comisiones, comités y demás órganos de apoyo al desarrollo de las actividades de la administración pública. Por su parte, el artículo 88 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que las atribuciones de las unidades administrativas se determinarán en el reglamento interior que expida el Jefe de Gobierno, por lo que al preverse en el artículo 38 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal las facultades de la Dirección General de Comunicación Social, como unidad administrativa, el Jefe de Gobierno no excede su facultad reglamentaria.

Controversia constitucional 28/2002. José Espina Von Roehrich en su carácter de Jefe Delegacional de la Demarcación Territorial en Benito Juárez, Distrito Federal, contra el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 4 de noviembre de 2003. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Laura García Velasco. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de noviembre en curso, aprobó, con el número 62/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de noviembre de dos mil tres.

Facultad reglamentaria del Gobernador del Estado de México. Incluye la de determinar las autoridades que específicamente ejercerán las atribuciones concedidas a determinado organismo de la administración pública.

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación.

El Gobernador de esa entidad federativa, de conformidad con la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 77, fracción IV, de la Constitución Política del Estado, tiene facultad para crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública, haciéndose notar que dicha facultad incluye la de determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales deben ejercerse tales atribuciones, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley. Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aun cuando sea descentralizado, es precisamente el Gobernador del Estado, el titular de esa administración, quien constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible su cumplimiento.

Amparo directo en revisión 1641/2002. Horacio Castillejos Ovilla. 21 de febrero de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Facultad reglamentaria del Presidente de la República. Principios que la rigen.

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tesis: 2nda. LXX/95. Semanario Judicial de la Federación.

Según ha sostenido este alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, faculta al Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitirlas no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: El de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos; mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida.

Amparo en revisión 1948/94. Proveedora de Señales y Dispositivos para Tránsito, S.A. de C.V. 16 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Facultad reglamentaria del Presidente de la República. La puede ejercer válidamente respecto de leyes expedidas por él mismo en uso de facultades extraordinarias.

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación.

Los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que las facultades y obligaciones del presidente de la República son las de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, y que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Ahora bien, aun cuando tales preceptos se relacionan con "las leyes que expida el Congreso de la Unión", con esa expresión lo que se quiso significar es, por una parte, que la facultad reglamentaria no puede tener por objeto preceptos de la propia Constitución General, pues la reglamentación de éstos incumbe al citado órgano legislativo a través de las leyes reglamentarias u orgánicas de este Ordenamiento Supremo y, por la otra, que tal facultad no es independiente de la ley, pues lo característico del reglamento es su subordinación a ésta; sin embargo, ello no significa que en los casos de excepción previstos constitucionalmente en los que el Congreso autorice al Ejecutivo a legislar, y le otorgue facultades extraordinarias a éste, carezca de la posibilidad de reglamentar y dictar las disposiciones necesarias para proveer a su exacta observancia, pues sería ilógico que habiéndosele otorgado la facultad extraordinaria de legislar,

se le limite su atribución de reglamentar la legislación que expida para facilitar su aplicación y ejecución, toda vez que al conferírsela el Congreso de la Unión le trasladó las peculiaridades inherentes a una ley del Congreso, las que obviamente incluyen la posibilidad de ser reglamentadas por el órgano constitucional competente.

Amparo en revisión 327/2001. Cesta Punta Deportes, S.A. de C.V. 30 de noviembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Mariano Azuela Güitrón; en su ausencia hizo suyo el asunto Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Facultad reglamentaria. Los conceptos de violación que se refieran a su infracción, deben establecer una contrariedad o exceso de los mandatos legales por la disposición reglamentaria, como condición para revelar una violación directa a la Constitución Federal.

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación.

Mientras que la inconstitucionalidad de una ley sólo puede derivar de su contradicción directa con los preceptos de la Constitución Federal, pero no con ordenamientos secundarios de igual o menor jerarquía normativa, por lo que la eficacia de los respectivos conceptos de violación está determinada por la circunstancia de que se encaminen a poner de manifiesto una contravención constitucional; tratándose de disposiciones del reglamento de una ley, la reclamación por violación al ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, entraña una infracción directa a ésta, al realizarse la exposición de razonamientos jurídicos concretos

que determinen, ya sea un exceso de los mandatos legales por la disposición reglamentaria impugnada o una contrariedad entre las disposiciones reglamentarias relativas y las contenidas en la ley reglamentada, puesto que la facultad reglamentaria consiste en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos, contrariarse o alterarse sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación; luego, el examen de la alegación de tales excesos y contraposiciones es la materia del análisis en el juicio de amparo de una violación directa a la Constitución General de la República.

Amparo en revisión 153/99. Grupo Confeccionista Rumilla, S.A. de C.V. 13 de agosto de 1999. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Facultad reglamentaria del Presidente de la República. Principios que la rigen.

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación.

Según ha sostenido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, faculta al Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitirlas no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas,

de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida.

Amparo en revisión 1948/94. Proveedora de Señales y Dispositivos para Tránsito, S.A. de C.V. 16 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. Amparo directo en revisión 781/95. Maxie de México, S.A. de C.V. 30 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro González Bernabé. Amparo directo en revisión 1924/96. Volkswagen de México, S.A. de C.V. 19 de septiembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Fortunata Florentina Silva Vásquez. Amparo en revisión 1719/97. Materiales Téllez de Acapulco, S.A. de C.V. 14 de noviembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo en revisión 1763/98. Herramientas Truper, S.A. de C.V. 27 de noviembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano

Azuela Güitrón. Secretaria: Fortunata Florentina Silva Vásquez. Tesis de jurisprudencia 29/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

Facultad reglamentaria municipal. Sus límites.

Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.

Controversia constitucional 14/2000. Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 132/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

Facultad reglamentaria. El Presidente de la República no la excede al crear una autoridad, si se ajusta a la ley.

Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

De conformidad con los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el secretario de Estado, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo; igualmente se establece que para la eficaz atención y eficiente despacho, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán subordinados y que en el reglamento interior de cada una de las secretarías de Estado, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas. Luego, si en el artículo 111 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se señala que las Administraciones Generales de Recaudación, de Auditoría Fiscal y la Jurídica de Ingresos, contarán con administraciones locales, la creación de esta autoridad no contraría a la Constitución, en tanto que de acuerdo con su artículo 89, fracción I, el Presidente de la República ejerció debidamente la facultad reglamentaria. Esto es, a través del reglamento creó la mencionada autoridad y determinó sus atribuciones, a fin de que las dependencias que integran la Administración Pública Federal puedan realizar las funciones previstas en la ley, lo que significa precisamente proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley reglamentada.

Amparo en revisión 1801/95. Soledad Karina Gutiérrez Padilla. 9 de septiembre de 1996. Unanimidad de diez votos.

Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge Humberto Benítez Pimienta. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta de octubre en curso, aprobó, con el número CLII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a treinta de octubre de mil novecientos noventa y siete. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV-Diciembre, tesis P. CXLVI/96, página 5, de rubro: "administraciones locales de recaudación. el presidente de la república tiene facultades constitucionales para crearlas (artículo 111 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reformado por decreto publicado el 25 de enero de 1993)."

Facultades extraordinarias.

Séptima Época. Instancia: Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación.

Si bien es cierto que la facultad de expedir leyes corresponde al Poder Legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves o especiales, no hace uso de esa facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo, para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública sin que se repute anticonstitucional el uso de dichas facultades por parte de aquél, porque ello no significa, ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del Poder Legislativo en el Ejecutivo, sino, más bien, una cooperación o auxilio de un poder a otro. El otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo no restringe las facultades del Legislativo para expedir las leyes de ingresos

y el presupuesto de egresos, sino que sólo capacita a aquel poder para expedir las leyes que deben normar el funcionamiento de la Hacienda Pública, y que no son únicamente las ya dichas de ingresos y egresos; y si no obstante las facultades extraordinarias, el Poder Legislativo expide los presupuestos de ingresos y egresos, esto sólo significa que el Ejecutivo, a pesar de las facultades, queda incapacitado para legislar respecto de dichos presupuestos durante el año para el cual deben regir.

Amparo directo 2721/69. María Ruíz viuda de Parás. 16 de junio de 1972. 5 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez.

Reglamentos. El artículo 89 constitucional no otorga competencia a los Secretarios de Estado para expedirlos. Distinción entre leyes y reglamentos.

Séptima Época. Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación.

En la Constitución Mexicana, como sucede en otros sistemas jurídicos, se reconocen dos niveles de actuación normativa de alcance general: la facultad de legislar propia del Congreso de la Unión (*en materia federal*) y la facultad de reglamentar exclusiva del Presidente de la República. Al Congreso de la Unión corresponde innovar el ordenamiento jurídico (*novum normativo*), es decir, crear nuevas reglas de derecho generales, abstractas e impersonales, cuya eficacia jurídica es absoluta e incondicionada. Al Presidente de la República –titular único del Poder Ejecutivo Federal– corresponde la potestad reglamentaria por virtud del artículo 89, fracción I, de la Carta Fundamental, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Su función

es desarrollar, particularizar y complementar las leyes administrativas, pero no suplirlas, limitarlas o rectificarlas. La distinción entre las normas producto de una y otra potestades atiende tanto a su fuente de legitimación como a su eficacia normativa: mientras la ley constituye la manifestación de la voluntad soberana de la comunidad que dispone sobre sí misma por conducto de sus representantes en la Cámara, el Reglamento sólo expresa la intención no de la colectividad sino de un ente singular a su servicio, quien tiene la necesidad constante de explicar su actuación, y cuyas normas hallan su medida y justificación en la ley, según criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en repetidas ocasiones, de allí que la norma reglamentaria sea calificada frecuentemente como secundaria y subordinada. Esta clásica distribución de funciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo encuentra pocas excepciones en nuestro régimen fundamental. Adviértase, al respecto, que ninguna de estas potestades es conferida por la Constitución a otros órganos estatales distintos de los nombrados, como sería los secretarios de Estado, de quienes ni siquiera es predicable la facultad reglamentaria dado que está reservada en exclusiva al Presidente de la República, como único titular del Poder Ejecutivo Federal con arreglo al artículo 80 de la propia Constitución; en realidad, los Encargados de Despacho son auxiliares del Presidente en el ejercicio de sus atribuciones, a la vez que integrantes de la Administración Pública Federal conforme a lo preceptuado por el artículo 90 del ordenamiento fundamental. Sin embargo, lo anterior no significa que se niegue a los secretarios de Estado todo género de facultades normativas puesto que en su carácter de titulares de Ramo y superiores jerárquicos, gozan de un poder de mando natural sobre

de sus inferiores y de organización en el ámbito interno de sus dependencias; desde luego, los efectos del ejercicio de ese poder no pueden trascender a los gobernados, en virtud de que estos funcionarios son simplemente servidores públicos no dotados de supremacía general sobre el pueblo.

Amparo en revisión 167/86. Upjohn, S.A. de C.V. 14 de octubre de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Reglamentos. Su publicación en el Diario Oficial de la Federación no constituye ejercicio de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución.

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación.

Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que la facultad reglamentaria de las leyes, a cargo del titular del Ejecutivo Federal, consiste en la posibilidad de expedir disposiciones generales y abstractas al desarrollo, en detalle, de las prevenciones contenidas en la norma legal, a través de la determinación de los medios a emplearse para la aplicación de ésta a los casos concretos. Ahora bien, de la interpretación del artículo 72 de la propia Carta Magna, en relación con el 3ro. y 4to. del Código Civil en materia federal, se llega a la conclusión de que la publicación de un ordenamiento de observancia general en un periódico oficial es el medio jurídico a través del cual se da a conocer la norma a la población, con el propósito de que tenga conocimiento cierto de su existencia y pueda exigirse su cumplimiento por la autoridad, constituyendo la etapa final del proceso de creación de esta clase de disposiciones, teniendo el órgano emisor la facultad de señalar el día en que

entrará en vigor, lo que frecuentemente realiza relacionándolo con la fecha de publicación en el periódico oficial correspondiente, sin que exista obligación de hacer dicha precisión. Lo anterior permite concluir que la publicación de un reglamento en el Diario Oficial de la Federación por el secretario de Gobernación no es una actividad inherente al ejercicio de la facultad reglamentaria conferida al presidente de la República, porque constituye únicamente el requisito necesario para hacer exigible el contenido de la norma a los gobernados, actividad que ninguna relación guarda con la materia sustantiva de regulación, elaborada con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Carta Magna, motivo por el cual no puede considerarse que a través de la publicación se esté haciendo uso de la atribución exclusiva del titular del Ejecutivo Federal.

Amparo en revisión 1484/97. Impulsora de Frecuencias, S.A. de C.V. 22 de agosto de 1997. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Reglamentos. Tienen caracter de ley si los expide un congreso local y los promulga el ejecutivo ordenando su publicación.

Séptima Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación.

Si a un cuerpo de leyes se le denomina "reglamento" pero el mismo es emitido por un Congreso local legislativo y es promulgado por el Ejecutivo del Estado, quien además, ordena su publicación, debe entenderse que tiene carácter de "ley" tanto desde el punto de vista formal como material, pues aparte de ser un ordenamiento general, abstracto e impersonal, en su confec-

ción interviene el órgano encargado de la elaboración de las leyes y se sigue el procedimiento exigido para su validez.

Amparo en revisión 3627/85. Centros Comerciales, S.A. 27 de mayo de 1986. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Reglamentos administrativos. Facultad del Presidente de la República para expedirlos. Su naturaleza.

Octava Época. Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Tesis: VI.2o. 188 A. Semanario Judicial de la Federación.

El artículo 89 fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a). La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b). La de ejecutar dichas leyes y c). La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; partícipe de los atributos de la ley aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: Este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abs-

tracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

Amparo directo 233/90. Electrónica Aplicada del Sureste, S.A. de C.V. 19 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez. Amparo directo 169/90. Industrias Modernas de Precisión, S.A. 21 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. Amparo directo 433/88. Haddad Textil, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Reglamentos gubernativos, no son leyes los.

Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación.

Los reglamentos gubernativos expedidos por el C. Presidente de la República en uso de la facultad que le otorga la fracción I del artículo 89 constitucional, no pueden equipararse a una ley, en virtud de que no emanan del Poder Legislativo ni tampoco fueron expedidos por el Ejecutivo Federal, en uso de facultades extraordinarias, que se le hubieran concedido para legislar en la materia.

Amparo en revisión 5389/55. José Orozco Zúñiga, 13 de febrero de 1956. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Fundamento para la publicación de los textos normativos federales

El estado de derecho se caracteriza por la observancia y cumplimiento del orden jurídico, sin embargo, la ley es válida por sí misma, sino en la medida que refleje las aspiraciones de la sociedad, sea útil como medio de convivencia y desarrollo, y también, por el proceso que legalmente debe llevarse a cabo para su emisión, es decir, en la ley concurren tres elementos que la dotan de utilidad y trascendencia sociales: legitimidad, eficacia y formalidad.

Aquí podemos observar la importancia de la publicación y difusión de las leyes, pues en la medida en que sean publicadas, entran en vigor y por ende obligan a los sujetos de las mismas a su cumplimento.

Por lo anterior es claro que no se puede obligar a alguien al cumplimiento de una norma que le ocasione un perjuicio. Por ejemplo, en materia penal, no se puede condenar a un individuo por una ley emitida con posterioridad a la comisión del delito, o más aún, ser juzgado por una ley ex profeso para ello, esto es, que sea creada única y especialmente para sancionar esa conducta, aun cuando en el momento de realizarse la misma no existiera ninguna disposición que la previera.

De acuerdo con su naturaleza, la ley es general en su obligatoriedad, es decir, debe ser cumplida por todos aquellos a quienes está dirigida. El cumplimiento de la ley no queda subordinado a la voluntad, usos o costumbres de los particulares, o incluso a la ignorancia de la misma.

Como consecuencia de lo anterior, resulta importante la difusión de la legislación en los ámbitos federal, estatal y municipal, pues en la medida en que la sociedad conozca la normatividad vigente, no solo se podrá exigir su cumplimiento, sino también el respeto a los derechos consagrados en la misma.

En este apartado se contienen las disposiciones jurídicas que fundamentan la publicación de los textos normativos federales:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a las facultades legislativas, la competencia de las Cámaras para conocer de los proyectos de leyes o decretos, y las facultades que se le otorgan al Presidente de la República en estos casos.
- El Código Civil Federal* en lo relativo a la publicación, obligatoriedad y observancia de los textos legales.
- La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, respecto a la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para regular el funcionamiento de los órganos encargados de la compilación, sistematización y publicación de las tesis y ejecutorias que la Corte emite, pues éstas contribuyen al cumplimiento y observancia de las leyes.
- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo por lo que hace a los elementos que el acto administrativo debe revestir, a fin de que sea considerado como norma, y
- Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

*Decreto de reformas publicado en el DOF el 29 de mayo de 2000

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

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

…

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

i) Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

DOF 26 DE MAYO, 14 DE JULIO,
3 Y 31 DE AGOSTO DE 1928
ÚLTIMA REFORMA: 31 DE DICIEMBRE DE 2004

Artículo 3o. Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Artículo 4o. 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.

Artículo 5o. A ninguna ley ni disposición gubernativa se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Artículo 6o. La voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla. Sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente al interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de tercero.

Artículo 7o. La renuncia autorizada en el artículo anterior no produce efecto alguno si no se hace en términos claros y precisos, de tal suerte que no quede duda del derecho que se renuncia.

Artículo 10. Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.

Artículo 21. La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento; pero los jueces teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan; siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

DOF 26 DE MAYO DE 1995
ÚLTIMA REFORMA: 31 DE ENERO DE 2005

Articulo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

...

XIX. Reglamentar el funcionamiento de los órganos que realicen las labores de compilación y sistematización de tesis y ejecutorias, la publicación de las mismas, agrupándolas cuando formen jurisprudencia; la estadística e informática de la Suprema Corte de Justicia; y el centro de documentación y análisis que comprenderá la biblioteca central, el archivo histórico, el archivo central y los archivos de los tribunales federales foráneos, compilación de leyes y el archivo de actas; y cuando lo estime conveniente podrá el Pleno convenir con el Consejo de la Judicatura Federal las medidas necesarias para lograr una eficiente difusión de las publicaciones;

Articulo 72. Las resoluciones del Pleno y de las comisiones del Consejo de la Judicatura Federal constarán en acta y deberán firmarse por los presidentes y secretarios ejecutivos respectivos, y notificarse personalmente a la brevedad posible a las partes interesadas. La notificación y, en su caso, la ejecución de las mismas, deberá realizarse por conducto de los órganos del propio Consejo de la Judicatura Federal o del juzgado de distrito que actúe en auxilio de éste.

Cuando el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal estime que sus reglamentos, acuerdos o resoluciones o los de las comisiones pudieran resultar de interés general, deberá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

DOF 4 DE AGOSTO DE 1994
ÚLTIMA REFORMA: 30 DE MAYO DE 2000

Artículo 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

…

Artículo 4. Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia

y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

Artículo 15. La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

artículo 37.- Las notificaciones por edictos se realizarán haciendo publicaciones que contendrán un resumen de las resoluciones por notificar. Dichas publicaciones deberán efectuarse por tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional.

Artículo 62. Las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo visitas de verificación, mismas que podrán ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efec-

tuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo.

Artículo 69-E. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá las siguiente atribuciones:

I. Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos;
II. Dictaminar los anteproyectos a que se refiere el artículo 69-H y las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes;
III. Llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios;
IV. Opinar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal;
V. Brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, así como a los estados y municipios que lo soliciten, y celebrar convenios para tal efecto;
VI. Celebrar acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria, en los términos de la Ley sobre Celebración de Tratados;
VII. Expedir, publicar y presentar ante el Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados en sus programas de mejora regulatoria, y
VIII. Las demás que establecen esta Ley y otras disposiciones.

Artículo 69-H. Cuando las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4, los presentarán a la Comisión, junto con una manifestación de impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Comisión determine, cuando menos treinta días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del Titular de Ejecutivo Federal.

Se podrá autorizar que la manifestación se presente hasta en la misma fecha en que se someta el anteproyecto al Titular del Ejecutivo Federal o se expida la disposición, según corresponda, cuando el anteproyecto pretenda modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente, y hasta veinte días hábiles después, cuando el anteproyecto pretenda resolver o prevenir una situación de emergencia. Se podrá eximir la obligación de elaborar la manifestación cuando el anteproyecto no implique costos de cumplimiento para los particulares. Cuando una dependencia u organismo descentralizado estime que el anteproyecto pudiera estar en uno de los supuestos previstos en este párrafo, lo consultará con la Comisión, acompañando copia del anteproyecto, la cual resolverá en definitiva sobre el particular, salvo que se trate de anteproyecto que se pretenda someter a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, en cuyo caso la Consejería Jurídica decidirá en definitiva, previa opinión de la Comisión.

No se requerirá elaborar manifestación en el caso de tratados, si bien, previamente a su suscripción, se solicitará y tomará en cuenta la opinión de la Comisión.

Artículo 69-K. La Comisión hará públicos, desde que los reciba, los anteproyectos y manifestaciones de impacto regulatorio, así como los dictámenes que emita y las autorizaciones y exenciones previstas en el segundo párrafo del artículo 69-H. Lo anterior, salvo que, a solicitud de la dependencia u organismo descentralizado responsable del anteproyecto correspondiente, la Comisión determine que dicha publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenda lograr con la disposición, en cuyo caso la Comisión hará pública la información respectiva cuando se publique la disposición en el Diario Oficial de la Federación; también se aplicará esta regla cuando lo determine la Consejería Jurídica, previa opinión de la Comisión, respecto de los anteproyectos que se pretendan someter a la consideración del Ejecutivo Federal.

Artículo 69-L. La Secretaría de Gobernación publicará en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los siete primeros días hábiles de cada mes, la lista que le proporcione la Comisión de los títulos de los documentos a que se refiere el artículo anterior.

La Secretaría de Gobernación no publicará en el Diario Oficial de la Federación los actos a que se refiere el artículo 4 que expidan las dependencias o los organismos descentralizados de la administración pública federal, sin que éstas acrediten contar con un dictamen final de la Comisión o la exención a que se refiere el segundo párrafo del artículo 69-H, o que no se haya emitido o emitirá dictamen alguno dentro del plazo previsto en el primer párrafo del artículo 69-J.

LEY DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y GACETAS GUBERNAMENTALES

DOF 24 DE DICIEMBRE DE 1986

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

Decreto

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Decreta:

Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales

Capítulo I
Del Diario Oficial de la Federación

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto reglamentar la publicación del Diario Oficial de la Federación y establecer las bases generales para la creación de las gacetas gubernamentales sectoriales.

Artículo 2. El Diario Oficial de la Federación es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos

ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente.

Artículo 3. Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

I. Las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión;
II. Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general;
III. Los acuerdos, circulares y órdenes de las Dependencias del Ejecutivo Federal, que sean de interés general;
IV. Los Tratados celebrados por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos;
V. Los acuerdos de interés general emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
VI. Los actos y resoluciones que la Constitución y las leyes ordenen que se publiquen en el periódico oficial; y
VII. Aquellos actos o resoluciones que por propia importancia así lo determine el Presidente de la República.

Artículo 4. Es obligación del Ejecutivo Federal publicar en el Diario Oficial de la Federación, los ordenamientos y disposiciones a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 5. El Diario Oficial de la Federación se editará en la Ciudad de México, Distrito Federal, y será distribuido en todos los Estados de la República Mexicana.

Artículo 6. El Diario Oficial de la Federación deberá contener impresos por lo menos los siguientes datos:

a) Llevar el nombre Diario Oficial de la Federación, y la leyenda Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;
b) Fecha y número de publicación; y
c) Índice de Contenido.

Artículo 7. El Diario Oficial de la Federación podrá ser publicado todos los días del año.

Artículo 8. El Diario Oficial de la Federación será distribuido gratuitamente a los tres Poderes de la Unión. Los Gobernadores de los Estados recibirán una cantidad suficiente de ejemplares del Diario Oficial de la Federación, de tal manera que en forma oportuna lo hagan llegar a los demás Poderes Locales y a los Ayuntamientos, para estar en posibilidad de cumplir y hacer cumplir las leyes federales.

Artículo 9. La autoridad competente establecerá un sistema adecuado y eficaz para la distribución oportuna del Diario Oficial de la Federación en las legaciones y embajadas de nuestro país en el extranjero.

Artículo 10. El Diario Oficial de la Federación será editado y distribuido en cantidad suficiente que garantice la satisfacción de la demanda en todo el territorio nacional.

Artículo 11. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, la autoridad competente fijará el precio de venta por ejemplar para distribuidores y para la venta al público. Asimismo establecerá las modalidades para el suministro a los distribuidores.

Artículo 12. El Diario Oficial de la Federación, dentro de los primeros quince días de cada mes, publicará un índice general del contenido de las publicaciones del mes inmediato anterior; igualmente, deberá publicar dentro del primer trimestre de cada año, un índice por materias de las publicaciones del año inmediato anterior.

Capítulo II
De las Gacetas Gubernamentales

Artículo 13. Para los efectos de esta ley se entiende por gaceta gubernamental, el órgano de publicación de los acuerdos, órdenes, resoluciones, circulares, notificaciones, avisos y en general todos aquellos comunicados emitidos por las dependencias del Ejecutivo Federal que no corresponda publicar en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 14. El Titular del Ejecutivo Federal, mediante acuerdo, autorizará la edición de las gacetas gubernamentales que se hagan necesarias, por sectores o materias, atendiendo a la esfera de competencia de las dependencias del propio Ejecutivo.

Artículo 15. Cuando conforme a las leyes se deba dar publicidad a actos, documentos o avisos por parte de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, o de los particulares, salvo que la misma deba llevarse a cabo específicamente en el Diario Oficial de la Federación o en otro instrumento, su publicación se podrá realizar en la gaceta gubernamental del sector o área con el que guarden relación.

Artículo 16. Las publicaciones se denominarán Gaceta, complementándose su denominación con el agregado que distinga al sector o área correspondiente.

Artículo 17. En los acuerdos respectivos el Titular del Ejecutivo Federal determinará los sectores o materias que deban comprender las Gacetas, la dependencia responsable de la edición, la periodicidad y modalidades de circulación, la forma de determinar los precios de venta al público y la distribución gratuita que corresponda.

Artículo 18. Por las inserciones que se realicen en las gacetas se cobrarán los derechos conforme a las cuotas determinadas en la ley respectiva.

Transitorios

Artículo Primero

La presente ley entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo

Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a las contenidas en la presente ley.

México, D. F., a 9 de diciembre de 1986. –Sen. Gonzalo Martínez Corbalá, Presidente.– Dip. Reyes Rodolfo Flores Zaragoza, Presidente. –Sen. Ma. del Carmen Márquez de R., Secretario.– Dip. Antonio Melgar Aranda, Secretario. –Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los nueve días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y seis. –Miguel de la Madrid H.– Rúbrica. –El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett D.– Rúbrica.

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES EN MATERIA DE PUBLICACIÓN Y DIVULGACIÓN DE LAS NORMAS

Diario oficial, publicación de resoluciones administrativas en el

Instancia. Segunda Sala. Sexta Época. Semanario Judicial de la Federación.

La publicación de resoluciones administrativas en el Diario Oficial no surte efectos de notificación, a menos de que se trate de acuerdos de interés general, de decretos o leyes.

Amparo en revisión 8190/64. José Luis González González. 4 de octubre de 1965. Mayoría de 3 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Informe previo, la admisión de la certeza del acto de promulgación y publicación de la ley impugnada no implica que deban tenerse por ciertos diversos actos o hechos

Instancia. Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito. Octava Época. Apéndice de 1995.

Si la autoridad responsable, al rendir su informe previo, admite la certeza de los actos que se le atribuyen, consistentes en la promulgación y publicación de la ley impugnada, esa manifestación no implica que deban tenerse por ciertos actos diversos a esa parte del proceso formativo de la ley, ya que es inaceptable que el reconocimiento anotado tenga el alcance de probar la condición jurídica de los recurrentes, es decir, que se encuentran dentro de los supuestos del ordenamiento legal cuya ejecución pretenden se suspenda.

Octava Época: Amparo en revisión 45/94. Susana Patricia Silva Reyna y coags. 24 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Amparo en revisión 48/94. Marco Antonio Rentería Cantú y coags. 24 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Amparo en revisión 49/94. Everardo Rodríguez Morales y coags. 24 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Amparo en revisión 50/94. Minerva Fraustro Sánchez y coags. 24 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Amparo en revisión 47/94. Lucilda Pérez Salazar y coags. 6 de abril de 1994. Unanimidad de votos.

Leyes, amparo contra expedición, refrendo, promulgación y publicación de las

Instancia: Segunda Sala. Séptima Época. Semanario Judicial de la Federación.

Como el refrendo de la ley, al igual que su expedición, promulgación y publicación, es un acto que forma parte del proceso que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que adquiera vigencia y sea susceptible de aplicación, es de estimarse que dicho refrendo está vinculado a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la propia ley, en vista de que, si bien es cierto que en el proceso de su formación intervienen diversos órganos estatales, como lo son el legislativo que las expide y el ejecutivo que las promulga y ordena su publicación, hacen que el ordenamiento legal respectivo pueda ser aplicado a los casos concretos comprendidos en las hipótesis normativas, y son todos ellos los que pueden ser reparados a través del juicio de garantías. Tanto el refrendo como la expedición, la promulgación y publicación de la ley, no pueden quedar subsistentes o insubsistentes en forma aislada, puesto que concurren para que tenga vigencia la ley y pueda ser aplicada, y, en cambio, necesariamente dejan de producir efectos conjuntamente al pronunciarse una ejecutoria que declara inconstitucional esa ley; consecuentemente, a pesar de que se produzcan por órganos diferentes, no pueden considerarse consumados irreparablemente, ni improcedente su declaración en el juicio de amparo contra la ley.

Amparo en revisión 10528/84. Sandoz de México, SA de CV 6 de junio de 1986. 5 votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Amparo en revisión 3013/85. Química Knoll de México, S. A. de C. V. 22 de enero de 1986. 5 votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. *NOTA: La prelación de precedentes ha sido corregida y se elimina la leyenda "Sostiene la misma tesis"*.

LEYES, PUBLICACIÓN DE LAS

Instancia. Segunda Sala. Quinta Época

No se puede alegar que la ley de hacienda del Estado de Chiapas este ilegalmente promulgada en el periódico oficial de ese estado, porque dicha ley no se haya incluido precisamente en el cuerpo del periódico oficial, ni es que su impresión se llevo a cabo en un folleto anexo al mismo, ya que debe entenderse como hecha su publicación en el periódico oficial, pues lo que interesa es la publicación misma y no la forma en que se haga, es decir, en el libro por separado o en el cuerpo mismo del periódico. Ahora bien, el fin que se persigue con la publicación de una ley en el periódico oficial, es el de darla a conocer de manera autentica, y esto queda debidamente satisfecha también, cuando se hace mediante la publicación de un suplemento que forme parte integrante del periódico, de suerte que en estas condiciones, no puede presentarse la hipótesis de que se ignora la ley, por estar del todo desvinculada de la publicación oficial.

Robles b. Daniel. Pág. 2136. Tomo LXIX. 8 de Agosto de 1941. 5 Votos.

LEYES, PUBLICACIÓN DE

Instancia: Segunda Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación.

No debe confundirse el acto de expedición de una ley y el de su aplicación por otras autoridades, pues este acto puede existir independientemente de la imperfección del acto legislativo, que puede viciar el de cumplimiento porque se aplica una ley inconstitucional.

Moctezuma de la Peña Luisa. pág. 2779. Tomo LVIII. 30 de noviembre de 1938. Unanimidad de cuatro votos.

LEYES, OBLIGATORIEDAD Y PUBLICACIÓN DE LAS

Instancia: Sala Auxiliar. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que para que la ley se repute debidamente publicada y sea, por lo mismo, obligatoria en un lugar y momento determinados, no basta su inserción en el Diario Oficial, sino que es indudable que se llenen los demás elementos que son necesarios para que pueda subsistir la presunción legal de que dicha ley ha llegado a conocimiento de todos, o sea aquellos que hacen posible este conocimiento, como el transcurso del tiempo necesario para que el texto legal pueda llegar al lugar donde debe regir, con la oportunidad indispensable para que materialmente pueda ser conocido. Exigir lo contrario es obrar contra la naturaleza humana y, por lo mismo, violar las garantías del

artículo 16 constitucional. Hay que hacer resaltar que las leyes deben considerarse como publicadas no cuando lo son formalmente, por la fecha del Diario Oficial, sino cuando lo son realmente por haber sido puesto en circulación dicho Diario Oficial; y existiendo siempre la presunción de que su publicación real es su publicación formal, para destruir esa presunción se necesitan pruebas que de manera plena e indubitable engendren la convicción de que no han coincidido la publicación formal y la real de una determinada ley.

Sala Auxiliar. 2003/49. 15 de marzo de 1955. Unanimidad de 5 votos. *Ponente*: Angel González de la Vega.

LEYES FEDERALES,
PARA QUE TENGAN FUERZA
OBLIGATORIA EN LOS ESTADOS,
NO ES REQUISITO INDISPENSABLE
SU PUBLICACIÓN POR
LOS GOBERNADORES

Instancia: Primera Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación.

Si bien es cierto que el artículo 120 constitucional ordena a los gobernadores la publicación de las leyes federales, también lo es que esta publicación no es requisito indispensable para que la ley federal de que se trate rija en los estados de la República ya que una vez que un proyecto de ley pasa por el procedimiento de elaboración que contiene el artículo 72 de la Constitución General de la República queda en estado de ser promulgada, lo cual tiene obligación de hacer el ciuda-

dano Presidente de la República, en cumplimiento con lo que manda el artículo 89 fracción I de la misma Constitución, con lo que la ley federal tiene fuerza obligatoria para todos los habitantes del país.

Amparo directo 5481/55. 16 de abril de l957. Unanimidad de cuatro votos. *Ponente*: Juan José González Bustamante.

LEYES, PUBLICACIÓN DE LAS

Instancia: Segunda Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación.

La publicación de las normas jurídicas tiene por finalidad lograr que sean conocidas de aquellos a quienes obligan; los particulares no están obligados a cumplir lo prevenido en disposiciones que por falta de publicación, forzosamente han de ser ignoradas, y esto explica lo prescrito en el artículo 7o. del Código Fiscal y lo dispuesto en otras leyes para casos análogos.

Orozco Otón Salvador. Pág. 1829. Tomo CXXIII. 5 votos. 22 de marzo de 1955.

PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS LEYES

Instancia: Pleno. Séptima Época.

Si bien es cierto que en el procedimiento de formación de la Ley intervienen diversos órganos constitucionales, como son el Legislativo que las expide y el Ejecutivo que las promulga y ordena su publicación, dichos actos no pueden separarse en forma absoluta para los efectos del amparo, toda vez que

en su conjunto son los que otorgan vigencia a la Ley reclamada, y por tanto hacen que el ordenamiento respectivo pueda ser aplicado a los casos concretos comprendidos en las hipótesis normativas, y son todos ellos los que pueden ser reparados a través del juicio de garantías. La expedición, promulgación y publicación de una Ley no pueden quedar subsistentes o insubsistentes, aisladamente, puesto que tales actos concurren para que tenga vigencia la Ley y pueda ser aplicada, y en cambio necesariamente dejan de producir efectos conjuntamente al pronunciarse una ejecutoria que declare inconstitucional a la Ley, en el caso concreto a que se refiera el fallo; consecuentemente, a pesar de que se produzcan por órganos diferentes, no pueden considerarse consumados irreparablemente, ni improcedente su reclamación en el juicio de amparo que se interponga contra una ley.

Amparo en revisión 3161/57. Arga, SA 20 de febrero de 1962. Véase la votación en la ejecutoria. Ponente: Adalberto Padilla Ascencio. *Disidente*: Octavio Mendoza González.

PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS LEYES

Instancia. Pleno. Séptima Época. Semanario Judicial de la Federación.

La promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinónimas, tanto en el lenguaje común como en el jurídico, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión, el que en la doctrina, también jurídica, exista una corriente de opinión que pretenda encontrar diferencias entre la promulgación y la publicación de las leyes, pues tales diferencias son meramente teóricas, al resul-

tar que la Ley Fundamental emplea las dos palabras con el mismo significado, según se desprende de la consulta, entre otros, de los artículos 70, 72 inciso a), y 89, fracción I, de la propia Constitución.

Amparo en revisión 2260/74. La Nacional, Compañía de Seguros, SA 19 de agosto de 1980. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Mario G. Rebolledo.

PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LEYES Y DECRETO

Instancia: Pleno. Sexta Época. Semanario Judicial de la Federación.

Si se recurre como agravio la promulgación, publicación de leyes y Decretos, estimándose que deben considerarse como actos consumados de manera irreparable, y por lo mismo que no procede el amparo sino el sobreseimiento, tiene aplicación la tesis sostenida por el Tribunal Pleno, que establece: "Si bien es cierto que en el procedimiento de formación de la Ley intervienen diversos órganos constitucionales, como son el Legislativo que las expide y el Ejecutivo que las promulga y ordena su publicación dichos actos no pueden separarse en forma absoluta para los efectos del amparo, toda vez que en su conjunto son los que otorgan vigencia a la Ley reclamada, y por tanto hacen que el ordenamiento respectivo debe ser aplicado a los caso concretos comprendidos en las hipótesis normativas, y son todos ellos los que pueden ser reparados a través del juicio de garantías. La expedición, promulgación y publicación de una Ley no pueden quedar subsistentes ni insubsistentes, aisladamente, puesto que tales actos concurren para que tenga vigencia la Ley y pueda ser aplicada, y en

cambio necesariamente dejan de producir efectos conjuntamente al pronunciar una ejecutoria que declare inconstitucional a la Ley, en el caso concreto a que se refiere el fallo; consecuentemente, a pesar de que se produzca por órganos diferentes, no pueden considerarse consumados irreparablemente, ni improcedente su reclamación en el juicio de amparo que se interponga contra una ley".

Amparo en revisión 4998/51. Lance Hermanos, SA y coags. 7 de marzo de 1961. Unanimidad de 15 votos. *Ponente*: José Rivera Pérez Campos.

REGLAMENTOS.
TIENEN CARÁCTER DE LEY SI LOS EXPIDE UN CONGRESO LOCAL Y LOS PROMULGA EL EJECUTIVO ORDENANDO SU PUBLICACIÓN

Instancia. Pleno. Séptima Época. Informe 1986.

Si a un cuerpo de leyes se le denomina reglamento pero el mismo es emitido por un congreso local legislativo y es promulgado por el ejecutivo del estado quien, además, ordena su publicación, debe entenderse que tiene carácter de ley tanto desde el punto de vista formal como material, pues aparte, de ser un ordenamiento general, abstracto e impersonal, en su confección interviene el órgano encargado de la elaboración de las leyes y se sigue el procedimiento exigido para su validez.

Amparo en revisión 362/85. Centros Comerciales, SA 27 de mayo de 1986. Unanimidad de 18 votos de los señores *Ministros*: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón,

Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavo Vasconcelos, Adato Green de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutierrez de Velasco, González Martínez, Moreno Flores, Ortíz Santos, Schmill Ordoñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente Del Río Rodríguez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Secretaría*: María Del Carmen Sánchez Hidalgo.

Acerca de los autores

Miguel Angel Camposeco Cadena

Es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), tiene especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo por la UNAM y en Derecho Parlamentario por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).

Presidente de la Academia Mexicana de Derecho Parlamentario y Miembro de número (SITIAL 43) de la Academia Nacional de Jurisprudencia y Legislación.

Es autor de diversas obras sobre Derecho Parlamentario y especialmente sobre técnicas legislativas.

Es profesora normalista y licenciada en Letras Españolas. Coordina grupos operativos, cursos de Filosofía e idiomas (inglés, francés, italiano) y teatro para docentes.

Ha impartido cursos de capacitación –en redacción, ortografía, relaciones humanas, comunicación, asertividad y formación de instructores– desde 1983 a distintas instituciones gubernamentales y de la iniciativa privada, como Secretaría de Energía, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional de Bellas Artes, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad del Claustro de Sor Juana, Universidad La Salle, entre otras.

Se dedica profesionalmente a la corrección de estilo y revisión de textos literarios, laborales, informes, artículos periodísticos, tesis profesionales y de grado.

Es Ingeniero Mecánico Eléctrico por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con especialidad en Ingeniería Industrial y maestro en Administración por el ITAM; Cuenta con estudios de posgrado en Mercadotecnia Bancaria por la Universidad de Colorado, de Políticas Públicas por la Fundación *Friedrich Naumann Sitftung* y el Programa de Gobierno Abierto y Participativo del ITESM. Ha sido catedrático en las materias de Planeación Estratégica, Mercadotecnia y Finanzas.

Es Director General de Simplificación Regulatoria de la Secretaría de la Función Pública de la Subsecretaría de la Función Pública y tiene a su cargo la operatividad de las Herramientas de Simplificación Regulatoria en la Administración Pública Federal; la Administración de la Normateca Federal (portal en Internet con las disposiciones vigentes de operación interna del gobierno federal); las Mesas de Simplificación Regulatoria para dependencias y entidades en las materias relacionadas al ejercicio y control presupuestal, los Comités de Mejora Regulatoria Interna y más recientemente el lanzamiento de la iniciativa Lenguaje Ciudadano.

Es Director General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación.

Licenciado en Derecho (UNAM), Maestro en Administración de Empresas (UAEM) y Doctor en Estudios Políticos por la Universidad de París. Imparte Regímenes Políticos Comparados y Distribución de Competencias y Conflicto de Leyes, en la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Se ha desempeñado como servidor público en los órdenes municipal, estatal y federal. Es autor, entre otros, de los siguientes libros: La Relación entre Plan Nacional y Planes Regionales de Desarrollo (UABJO); Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (Centro Jorge L. Tamayo); Las Reformas de 1996 (Centro Jorge L. Tamayo); dos tomos de la Enciclopedia Parlamentaria de México (Cámara de Diputados, IFE, Miguel Angel Porrúa); Derecho Electoral en México. Introducción General (Trillas), El Registro Público de la Propiedad Social en México (RAN-CIESAS) y Gobernabilidad democrática en la transición y alternancia en México (Porrúa).

Índice

PRESENTACIÓN 7

¿CÓMO FORMAR INICIATIVAS DE LEY O DECRETO?
LIC. MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA 17

Primera Parte
Marco general 19

La iniciativa legislativa de ley o decreto 29

Su ubicación dentro del procedimiento parlamentario 35

Naturaleza jurídica del derecho de iniciativa 36

Titulares del derecho de iniciativa 39

El Presidente de la República 40

Diputados y senadores al Congreso de la Unión 44

Las legislaturas de los estados 45

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal 46

Distintas clases de iniciativas 48

Elementos que caracterizan el documento 50

Segunda Parte
Algunas reglas para componer la iniciativa 53

Nombre de la Cámara seleccionada como Cámara de origen o que tiene facultades exclusivas 54

Nombre de la persona que inicia o del órgano que promueve 58

El fundamento constitucional del ejercicio del derecho de iniciativa legislativa 60

Nombre de la iniciativa: a) De ley; b) De decreto 65

Denominación del acto legislativo 66

El código 68

La ley 72

El decreto 78

Nombre o denominación de la iniciativa 81

Definición del caracter de la norma 82

El ámbito personal 82

Ámbito material 83

Ámbito espacial 85

Ámbito temporal 87

Derogación de normas 89

Algunas reglas prácticas 102

Validez y jerarquía jurídico política del ordenamiento 104

Capítulo de antecedentes 108

La exposición de motivos 108

Concepto 113

Naturaleza jurídica 115

Algunos antecedentes de derecho positivo parlamentario 121

La interpretación de la Suprema Corte de Justicia 126

El texto normativo 132

Noción de estructura 141

Utilidad del diseño de la estructura de un texto legislativo 141

La organización, eleboración y divisiones del texto 146

La indicación del lugar, fecha y firma (s) 161

El lugar 161

La fecha 161

La firma 162

Tipología de algunas normas 162

Tercera Parte
Anexos
Documentos con directrices para elaborar iniciativas 167
Formulario de orientación para la investigación preliminar 167
Formulario de revisión de aspectos técnico legislativos 173
Formulario para la revisión técnica de textos normativos 179

Bibliografía sobre técnica legislativa 187

Bibliografía relacionada con la técnica legislativa 191

Direcciones de Internet 257

MANUAL DE REDACCIÓN DE TEXTOS JURÍDICOS
MTRA. SUSANA BEATRIZ FERREYRA FILLOY 261

Cómo utilizar el Manual 263

El texto jurídico 263
Objetivo 263
Estilo 264
Sujerencias para actualizar textos jurídicos 264

Información cero 266
Definición 266
Aplicación 266

Principios básicos de redacción 268
Fragmentación 268
Etiquetado 270
Cohesión 271
Relevancia 272
Uniformidad 273

Signos de puntuación: casos más habituales 274
Uso de la coma 274
Uso del punto y coma 276
Uso de los dos puntos 277
Uso de la raya 278
Uso de los puntos suspensivos 278
Uso de los paréntesis 279

Uso de las comillas 279

Enlaces interoracionales 280

Uso 280

Clasificación y puntuación 280

El verbo 281

Efectos sobre la oración 281

Personal y unipersonal (o impersonal) 282

Definición 282

Clases 282

Como construir un verbo impersonal impuro 282

Concordancia entre un impersonal impuro y su objeto directo 283

Razones para usar un verbo impersonal impuro 283

El verbo haber con significado de existir 285

Significación, modos y tiempos verbales 286

Algunos usos correlacionados de los tiempos y modos 288

Perífrasis o la frase verbal 289

Uso de la frase verbal 289

El gerundio 290

Su significación 290

Usos correctos 290

Usos incorrectos 291

El sustantivo 293

Caso de un sustantivo colectivo como núcleo de un sujeto 293

Caso de un sujeto compuesto por una enumeración de sustantivos 293

Artículo correcto para sustantivos femeninos que inician con a tónica 294

Plural de conceptos enunciados con dos sustantivos yuxtapuestos 295

Nominalización y sustitución por verbos 296

Sustantivos de doble género y diferente significación 297

Plural de sustantivos terminados en s y x 297

Sustantivos que siempre se usan en plural 298

Sustantivos que nunca se usan en plural 298
Plurales dificultosos de algunos sustantivos 298
Escritura de sustantivos extranjeros 299
Sustantivos de dudosa o incorrecta escritura 300
Uso de términos latinos 302
Dos o más sustantivos con un adjetivo para todos 304
Sobre nombres masculinos usados como genéricos 305

La preposición 306
Construcciones con preposición más habituales 306
La preposición hasta 307

El Pronombre 308
Uso de los pronombres demostrativos este-ese-aquel con sus femeninos y plurales 308
Para expresar distancia física 308
Para expresar tiempo 309
Escritura sin acento de los pronombres demostrativos 309

Pronombres relativos 310
Significado y uso de los relativos 310
Queísmo. Soluciones 313

Escritura de números y porcentajes 316
Se escriben con letras 316
Se escriben con números 316
Otras recomendaciones 317

Nociones de ortografía 317
Acentuación 318
Algunos errores habituales 319
Acentuación de palabras terminadas en mente 320

Acentuación especial 321
Escritura sin acento del adverbio "sólo" 322

Palabras que pueden escribirse de distinta manera 323
Palabras que según se escriban juntas o separadas cambian de significado 324
Uso de r y rr 325
Homófonos 326
Uso de las mayúsculas 327
Abreviaturas, siglas y acrónimos 328

Definiciones 328

Normas generales de uso 329

DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS APLICABLES AL TRÁMITE DE INICIATIVAS DE LEY Y DECRETO, Y REGLAMENTOS, AL INTERIOR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL 331

Acuerdo por el cual se fija la nueva fórmula que calzará los Decretos y Leyes que promulgue el Ejecutivo de la Unión 333

Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal 335

Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de Reglamentos del Ejecutivo Federal 353

Acuerdo que modifica los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas del Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal 365

GUÍA PARA EMITIR DOCUMENTOS NORMATIVOS 369

Antecedente y diagnóstico de la emisión de regulación interna de la Administración Pública Federal
ING. CARLOS M. VALDOVINOS CHÁVEZ 371

Guia para emitir documentos normativos.
INTRODUCCIÓN 375

Sección I
DIAGNÓSTICO PREVIO A LA EMISIÓN DE UN DOCUMENTO NORMATIVO 379

Sección II
PRINCIPIOS PARA GENERAR UN DOCUMENTO NORMATIVO 383

Sección III
TIPOS DE DOCUMENTOS NORMATIVOS 385

Anexo A
Análisis de los documentos normativos y no normativos que actualmente rigen la Administración Pública Federal 405

Anexo B
Información adicional para contestar el cuestionario 411

Referencias bibliográficas 417

Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la ley sobre la celebración de tratados 419

Publicación y divulgación de las normas jurídicas
Dr. Eduardo Castellanos Hernández 431

Anexos
Fundamento para la divulgación del Orden Jurídico Nacional por la Secretaría de Gobernación 445

Criterios jurisprudenciales en materia de leyes 457

Criterios jurisprudenciales en materia de reglamentos 493

Fundamento para la publicación de los textos normativos federales 513

Criterios jurisprudenciales en materia de publicación y divulgación de las normas 531

Acerca de los autores 545

DOCTRINA Y LINEAMIENTOS
PARA LA REDACCIÓN DE TEXTOS JURÍDICOS, SU PUBLICACIÓN Y DIVULGACIÓN

se terminó el mes de septiembre de 2005 en Talleres Gráficos de México, Canal del Norte No. 80, Col. Felipe Pescador, C. P. 06280, México, DF, consta de 3,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con la colaboración del Diario Oficial de la Federación.

ISBN: 970-628-885-6