

Artículo 70

funciones protocolarias, a la clausura de las sesiones del Congreso. A partir de esa fecha, se acordó que no era necesaria la presencia del presidente.

Se discute actualmente sobre si el informe debiera ser corto y conciso o amplio y circunstanciado, así propuesto por una iniciativa de diputados el 30 de diciembre de 1917, sobre si bastaría que el presidente lo entregara y no lo leyera, así como otros aspectos secundarios. El hecho es que, como lo señala Jorge Carpizo, el informe es un acto político de primera magnitud, por lo que ha dejado de ser un acto protocolario o un acto propiciatorio de control legislativo. Aunque el informe es ante el Congreso, debido a los medios de comunicación, se ha transformado en un mensaje a la nación entera y a los representantes extranjeros.

En los informes presidenciales, más que en ningún otro momento, los presidentes justifican acciones emprendidas (verbigracia la expropiación petrolera y el movimiento estudiantil de 1968), anuncian medidas de importancia (por ejemplo, la nacionalización bancaria) o legitiman sus propias administraciones, mediante el recuento de los logros alcanzados.

Han dejado pues, de ser una medida exclusiva de la división de poderes, para transformarse en un indicativo del sistema político mexicano. Entre los otros poderes, el Ejecutivo es el único que reúne estas características en su informe. El Congreso no rinde informes y la Suprema Corte rinde informe anual ante sí, sin compararse su trascendencia con la del presidente.

Sin embargo, en apariencia, los informes del estado que guarda el país, rendidos por el Ejecutivo, son complementados por un afán de supervisión del Legislativo, por los informes que tienen que rendir los secretarios de despacho y jefes de departamentos administrativos. Las comparecencias de los altos funcionarios de la administración pública federal pueden ser promovidas por la Cámara, previa solicitud de una cuarta parte de sus miembros, en cualquier tiempo, a diferencia del Ejecutivo federal que sólo una vez al año informa de sus logros. Esta disposición contenida en el artículo 93 constitucional fue producto igualmente de la reforma política.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 113-115; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, tomo VI, pp. 505-510.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

ARTÍCULO 70. Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

COMENTARIO: Durante el absolutismo español, el virreinato mexicano se rigió por las célebres Leyes de Indias, llamada así la recopilación de las ordenanzas que el Consejo de Indias expidió en nombre de "su cesárea y católica Majestad", o de otras diversas provisiones y de las reales cédulas que el propio monarca ordenó para el buen gobierno del reino y que siempre comenzaban con el epígrafe "EL REY", y a continuación enumeraban todos los títulos de la dominación política que ejercía, así como los de su nobleza, para después entrar en materia y terminaban con la expresión de lugar y fecha de su expedición, más el imperativo "Yo el Rey", después de lo cual firmaba el correspondiente secretario, que por su mandato la había escrito y registraba, en tanto que el canciller ponía los sellos relativos y daba el pase para hacerla llegar a su destino.

Ya iniciada la gesta de nuestra independencia, se promulgó en Cádiz la Constitución Política de la Monarquía Española, el 19 de marzo de 1812, de corte liberal y que tuvo escasa vigencia en México, la cual sobre este particular dispuso que adoptado un proyecto se extendería por duplicado en forma de ley, dándole lectura en las cortes, debiendo firmarse ambos originales por el presidente y dos secretarios (artículo 141), hecho lo cual se presentarían de inmediato al rey, quien lo promulgaría mediante la complicada fórmula señalada en el precepto 155.

El Decreto Constitucional de Apatzingán (1814), en su artículo 127 señaló que aprobado un proyecto se extendería por triplicado en forma de ley, firmando los ejemplares el presidente y secretario, y remitiendo uno al Supremo Gobierno, otro al Supremo Tribunal de Justicia y quedando el tercero en el Congreso; en el precepto 130 se indica la fórmula de su promulgación. En el México independiente, la Constitución

Federal del 4 de octubre de 1824 prescribe en su artículo 47 que las resoluciones del Congreso sólo tendrían el carácter de ley o decreto, antecedente textual de la actual disposición, y en el precepto siguiente sujeta la fuerza de obligatoriedad de la norma a la condición de que estuviera firmada por el presidente (de la República); en el artículo 65 se ordena que al comunicarse al titular del Ejecutivo federal alguna resolución del Congreso, debería calzar las firmas de los presidentes de ambas cámaras y de un secretario de cada una de ellas, antecedente casi textual al del ordenamiento actual, y en el precepto 111 se consagró la fórmula que usaba entonces el primer mandatario del país para promulgar la ley o el decreto del Congreso.

Por cuanto a las Leyes Constitucionales de la República Mexicana (siete y centralistas), de 1836, la Ley Tercera en su artículo 34 disponía que todo proyecto de ley o decreto ya aprobado por ambas cámaras pasaría al presidente de la República, pero si se trataba de una reforma constitucional, debería ir al Supremo Poder Conservador; en su precepto 43 definió el significado de ley como correspondiente a la que verse sobre materia de interés común, en tanto que el decreto será sólo relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas, criterio que aún es válido en lo esencial, aunque como explica el jurista Felipe Tena Ramírez, la Constitución vigente emplea hoy el vocablo ley con diferentes acepciones. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 (centralistas), no presentan innovación al respecto en sus artículos 59, 64 y 65. La Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857, en su artículo 64 prescribe que toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico, introduciendo con este último término un concepto que sólo significa cierta decisión de carácter administrativo para el gobierno interno del propio Congreso. Error tan obvio fue enmendado por la reforma a dicho precepto de fecha 13 de noviembre de 1874, para quedar: toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o de decreto, que es también el vigente. En el proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza, de 1º de diciembre de 1916, su texto corresponde fielmente al primer párrafo del actual precepto constitucional y estaba marcado igualmente bajo el número 70 en dicho proyecto.

Son tres las adiciones hechas por decreto del Poder Constituyente Permanente de fecha 1º de diciembre de 1977, promulgado por el presidente José López Portillo al día siguiente y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 del mismo mes y año; entraron en vigor un día después de su publicación y se explican en el siguiente punto.

La primera frase del precepto compendia los frutos de la actividad primordial o legislativa del Congreso federal en dos clases únicamente: leyes y decretos. A) La ley, señala Serafín Ortiz Ramírez, puede ser una regla constante e invariable, como aquella a que se encuentran sujetos los seres de la Creación, o sea la Ley Natural; por otra parte, expresa también el tratadista que los seres de la Creación, o sea la ley natural; hecho, pero igualmente tienen otras que no han hecho y que por eso se ha dicho y es la verdad, que el hombre como ser físico está, como los demás cuerpos, gobernado por leyes físicas o naturales, invariables, que no puede violar so pena de perecer, pero como ser inteligente, viola sin cesar y cambia las que él mismo ha establecido; ahora bien, ley en latín *lex legis*, era la serie de decisiones tomadas por el pueblo romano reunido según su organización social, ya en asamblea o comicios centunvirales, o bien en *concilia plebis* o plebiscito, el cual desde el año 287 a.C. cobró fuerza legal sobre patricios y plebeyos, con la igualdad política que a éstos les otorgó la *Lex Hortensia de Plebiscitis*, pero ya en el siglo segundo de nuestra era la *lex* se opone, en su sentido de origen popular, al *jus* (derecho) expresión de doctrina de los jurisconsultos y de las reglas jurídicas dadas durante la República y al comienzo del Imperio, según ilustra Guillermo Cabanellas; hoy día *lex*, en plural *leges*, vocablo cuya procedencia podemos encontrarla en los verbos *lego, legi, lectum, ere* (escoger, recoger, leer), y *seligo, legi, lectum, ere* (seleccionar, elegir, escoger), pues la ley escoge mandando unas cosas y prohibiendo otras para utilidad pública y porque como señala dicho autor, el ordenamiento se leía al pueblo para informarle de su contenido y su más cabal cumplimiento. La ley o derecho positivo como comúnmente podríamos también llamarle, tiene como características, según Federico Jorge Gaxiola, las de ser: a) general o sea dictada para cualquier persona que actualice los supuestos previstos; b) abstracta o sea que regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de un supuesto normativo, y que además no se agota por la aplicación de los mismos, rigiendo hasta su abrogación, tácita o expresa, por otra ley de nuevo cuño, y c) añadimos la de ser imperativa u obligatoria, con medios coercitivos del Estado para imponerla, y dictada por la autoridad competente, cortes o Congreso, no valiendo su ignorancia como excusa para su incumplimiento, ni el desuso, la costumbre o la práctica en contrario, según lo determinan claramente los artículos 10 y 21 del Código Civil vigente, expedido el 30 de agosto de 1928 y en vigor desde el 1º de octubre de 1932. B) Por cuanto al vocablo decreto, proviene también del latín, *decretum-i* (decisión, resolución, orden). significa éste por lo común, ser

la expresión de la facultad reglamentaria que compete al titular del Poder Ejecutivo, tal como lo es la ley del órgano Legislativo y la sentencia del Judicial, pero en el caso del artículo en comentario, debemos aclarar que el Congreso federal expide, además de las leyes y sus reformas, otras disposiciones de carácter particular, en función por ejemplo de un cargo público determinado, como pueden ser las licencias que se otorguen al primer mandatario del país, o bien que el Congreso de la Unión erigiéndose en Colegio Electoral, en los casos previstos por el artículo 84 para designar presidente de la República interino o sustituto, emita la declaratoria correspondiente, o aun para aceptar la renuncia del Ejecutivo federal, conforme al artículo 73 fracciones XXVI y XXVII, respectivamente; otras veces el correspondiente decreto será para dar permiso a un ciudadano mexicano para que pueda prestar servicios a un gobierno extranjero, o para aceptar y usar condecoraciones que éste le confiera, acorde lo dispuesto por el artículo 37-B fracciones II, III y IV aplicadas a *contrario sensu*.

La segunda disposición del primer párrafo del artículo 70 determina las formalidades que, para su validez, deberán cumplirse en el proceso legislativo de una ley o decreto: a) por cuanto a que una vez aprobados por el Congreso, serán comunicados al titular del Poder Ejecutivo federal firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y b) su promulgación deberá hacerse por el primer mandatario, pero éste se sujetará a la fórmula prescrita en la parte final del susodicho primer párrafo del precepto.

El segundo párrafo del artículo 70 es la primera de las adiciones incluidas, y se refiere a que el propio Congreso diese curso a la ley de su estructura y funcionamiento internos, misma que ya fue expedida bajo el título de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con fecha 23 de mayo de 1979, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 25 siguiente, sin que pudiera ser vetada ni tuviese necesidad de promulgación por el ciudadano presidente de la República, conforme a lo dispuesto por el mismo artículo 70 constitucional en su párrafo final, que es la tercera adición de que se habló; dicha Ley entró en vigor el día de su publicación acorde su artículo transitorio primero. Consta de cuatro títulos con 120 artículos y dos transitorios, por ella se integra y organiza todo lo esencial del Congreso General como Poder Legislativo federal y de cada una de sus cámaras, la de Diputados y la de Senadores, lo relativo a sus colegios electorales, a sus correspondientes mesas directivas, a las comisiones ordinarias y especiales de puntos de estudio, a las grandes comisiones en ambas y

a la Comisión Permanente del propio Congreso. a) En el transitorio segundo del ordenamiento en cuestión, se prevé que en tanto se expidan las disposiciones reglamentarias a dicha Ley y su reglamento interior y de debates, seguirá siendo aplicable, en lo que no se oponga a la misma, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado por el presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez, el 1º de marzo de 1934, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el día 20 siguiente y que entró en vigor ese mismo día. b) En este Reglamento que ya cumplió más de cincuenta años, se encuentran consagradas las fórmulas bajo las cuales deben ser expedidas y promulgadas las resoluciones del Congreso de la Unión (artículos 168, 169 y 170), según se trate de una ley o decreto, o bien de las declaraciones de presidente constitucional de la República por elección o que se hagan en virtud de lo dispuesto por los artículos 84 y 85 de la Constitución. c) Dicho Reglamento ha sufrido lógicamente varias reformas a sus preceptos, que a continuación se indican, así como las fechas en que aparecen publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación: artículo 190, día 21 de diciembre de 1957; artículos 3º, 5º, 6º y 14, día 31 de diciembre de 1963; artículos 85, 94, 176 y 179, día 21 de octubre de 1966, así como una aclaración en el *Diario Oficial* del día siguiente; y artículos 53, 54, 90, 114, 126, 127, 128, 129, 130 y 131, del día 20 de enero de 1975.

Por cuanto al tercer párrafo del precepto comentado, que corresponde a la segunda adición de éste, debemos manifestar que la Ley Orgánica del Congreso General ya relacionada, en su título segundo, de la Cámara de Diputados, capítulo III, De los Grupos Parlamentarios, artículos 38 al 45, determina en cumplimiento a tal disposición constitucional, la integración de esta clase de grupos, para coadyuvar mejor al proceso legislativo, orientándolo y estimulándolo mediante la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones, para lo cual los diputados de la misma afiliación deberán constituir un grupo y nombrar su líder, de acuerdo a las reglas que al respecto previene, pero incluso señala que tomarán asiento en las curules que correspondan al consiguiente grupo parlamentario y que dispondrán de locales adecuados en la Cámara para el cumplimiento de sus funciones, redundando todo ello en la garantía de la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara Baja.

BIBLIOGRAFÍA: *Cedulario de la metrópoli mexicana*, presentación de Baltazar Dromundo, selección y notas de Guadalupe Pérez Sanvicente, México, Departamento del Distrito Federal, Dirección de Acción Social, 1960; Congreso de la

Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. VI, pp. 517-531; Ortiz Ramírez, Serafín, *Derecho constitucional mexicano*, México, Cultura, 1961, pp. 362-375; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 12ª ed., México, Porrúa, 1973, pp. 311-312; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1964*, 2ª ed., México, Porrúa, 1964.

Francisco Arturo SCHROEDER CORDERO

SECCIÓN II

De la Iniciativa y Formación de las Leyes

ARTÍCULO 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

COMENTARIO: Este artículo encuentra sus antecedentes en: a) La Constitución Política de la Monarquía Española de 18 de marzo de 1812, cuyo artículo 15 dispuso que: "La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey" y los preceptos 131 facultad primera y 132, confirmaban lo anterior.

b) El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, Michoacán, el 22 de octubre de 1814, en su artículo 123 señaló que: "cualquiera de los vocales puede presentar al Congreso los proyectos de ley que le ocurran, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde".

c) La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por el Congreso General el 4 de octubre de 1824, en su artículo 41 estableció que cualquier diputado o senador podía por escrito presentar proyectos de ley o decreto ante su respectiva Cámara y en el 52 que igualmente se tendrían como tales iniciativas, las que propusiera el presidente de la República y las legislaturas de los estados, ante cualquiera de las cámaras.

d) La tercera de las Leyes Constitucionales de 29

de diciembre de 1836 (centralistas), introdujo en los preceptos relativos, 26 al 30, nuevos conceptos al respecto, como que la iniciativa de leyes correspondía al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias, a la Suprema Corte de Justicia por cuanto a la administración de su ramo y a las juntas departamentales en lo tocante a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, señalando además, que todo ello debería ajustarse a ciertos criterios que detalla, y por último que cualquier ciudadano podía dirigir sus proyectos legislativos a algún diputado o a los ayuntamientos de las capitales, para que si los calificaban de útiles los pasaran a la respectiva junta departamental y ya con su aprobación fueran elevados a la categoría de iniciativa.

e) Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional el 12 de junio de 1843, en sus artículos 53 y 54 instituyeron que la iniciativa de leyes correspondía al primer mandatario de la nación, a los diputados y a las asambleas departamentales en todas las materias y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo, así como otras modalidades correlativas.

f) La Constitución Política de la República Mexicana, expedida por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857, en sus preceptos 65 y 66 dice casi lo mismo que el texto del actual código fundamental en su artículo 71, salvedad hecha respecto a los senadores, pues en dicha Constitución se suprimió la Cámara Alta, omisión que se corrigió mediante la reforma del 13 de noviembre de 1874 al artículo 51 y otros, reinstalando la Cámara de Senadores y volviendo el Poder Legislativo federal al bicameralismo, por lo que consecuentemente se incluyeron también a los senadores en la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos en los preceptos 65 y 66 ya mencionados.

g) En el mensaje y proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza, presentado ante la Asamblea Constituyente en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, coinciden exactamente el número del artículo —71— y su texto con el vigente.

La iniciativa es el primer paso en el proceso legislativo de formación de una ley o decreto, constituye su base o piedra angular y sin ella no hay función legislativa. Serafín Ortiz Ramírez manifiesta que conforme a nuestro código político fundamental, la facultad de iniciar leyes o decretos corresponde solamente al presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como a las legislaturas de los estados, por lo cual esto indica que la evolución de la legislación mexicana depende únicamente