

I. EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO	1
Congreso de la Unión	2
Congresos estatales	3
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	8
Algunos aspectos de las iniciativas de ley o decreto	12
Contenido de las iniciativas	14
Cámara de origen y cámara revisora	15
Diferenciación entre código, ley y decreto	16
La exposición de motivos	19
Los ámbitos de aplicación normativa	22

I. El Poder Legislativo en México

Conforme al maestro Héctor Fix-Zamudio, durante la época de esplendor del órgano legislativo, o sea, en el siglo XIX y los años anteriores a la Primera Guerra Mundial, las funciones legislativas fueron concentradas de manera predominante en los parlamentos, y por ello se los calificó como órganos legislativos. Ello se debía al predominio de las teorías del filósofo ginebrino Juan Jacobo Rousseau, según el cual en el parlamento se depositaba la “voluntad general”, que se expresaba en la ley.¹

Por otro lado, en todas las discusiones que a través del tiempo hemos tenido sobre la división de poderes, siempre ha estado presente la preocupación por el equilibrio de fuerzas.

Como ha dicho la doctrina: la ponderación de los distintos intereses sin cancelar ninguno y la búsqueda de la armonía, exigen el establecimiento de contrapesos.²

Sin embargo, éste no es un espacio que queremos agotar en cuanto a la historia y fundamentación de la división de poderes; exclusivamente deseamos hacer un estudio somero de una de las divisiones del poder: el Legislativo.

La caracterización del Poder Legislativo, como poder federal, responde a la trayectoria de las tres grandes constituciones federales que han alcanzado vigencia en México: la de 1824, la de 1857 y la de 1917; pero en donde se encuentra mayor similitud en materia de derecho legislativo es en las constituciones de 1857 y 1917.

El derecho legislativo ha sido definido como el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del poder público: el Poder Legislativo.³

Asimismo establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa, en la que colabora el poder ejecutivo en nuestro país, por la cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes.⁴

¹ Héctor Fix-Zamudio, “La función actual del poder legislativo”, en *El poder legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994, p. 19.

² Monique Lions, *El poder legislativo en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1974, p. 14.

³ Moisés Ochoa Campos, *et al.*, *Derecho legislativo mexicano*, XI. VIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 1973, p. 22.

⁴ *Idem*.

El Poder Legislativo se caracteriza, apoyado en el derecho legislativo, en las siguientes formas:

1. Se sustenta en la doctrina de la división de poderes originalmente adoptada por las constituciones de Cádiz y Apatzingán.
2. Constituye un poder por medio del cual, y junto con los otros poderes, el pueblo ejerce su soberanía.
3. Se establecen facultades para los integrantes del Congreso.
4. Se determina que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

Para sintetizar el derecho legislativo mexicano vigente, podemos decir que éste establece un Poder Legislativo de tipo federal (en consecuencia, también los habrá de tipo local, aunque éstos serán exclusivamente unicamerales), de elección popular, autónomo en su constitución y facultades, coordinado en sus funciones con los otros poderes, permanente, de sistema congresional bicameral, colegiado, deliberante y conformador del régimen de derecho en el Estado mexicano.

En nuestro sistema jurídico se establecen cuatro tipos de funciones inherentes al Poder Legislativo:⁵

1. Funciones de órgano generador:
 - a) Formalmente legislativas.
 - b) Materialmente legislativas.
2. Funciones de órgano interventor:
 - a) Materialmente políticas.
 - b) Materialmente administrativas.
 - c) Materialmente jurisdiccionales.
3. Funciones de órgano revisor:

Actos de control.
4. Funciones de órgano específico:

De organización interior.

CONGRESO DE LA UNIÓN

Por otro lado, y como sabemos, la división de competencias entre la Federación y los estados se rige por el principio del artículo 124 constitucional, según el cual las facultades no atribuidas expresamente a la Federación, se entienden reservadas a las entidades federativas. Esto significa que la competencia de los estados es originaria y la federal es derivada.

⁵ Consideramos prudente señalar que la doctrina sobre la materia señala en diferencia el número; sin embargo, el esquema que nosotros tomamos, que casi siempre coincide en general con otros autores, es el de Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*

De esta manera, en el articulado de la Constitución federal, pero de manera primordial en el artículo 73, se establecen las materias en las cuales tiene facultad exclusiva para legislar el Congreso de la Unión; entre otras están: crédito público, hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio interior y exterior, instituciones de crédito, energía eléctrica, legislación laboral, fuerzas armadas, nacionalidad y naturalización, sistema de pesas y medidas, etcétera.

Los estados tienen a su cargo actualmente lo relativo a la esfera particular de sus habitantes, la vida interna cotidiana de la comunidad, las contribuciones locales, y aspectos afines.

Corresponde a los órganos legislativos estatales, por ejemplo, la expedición de los códigos civil y penal y los relativos a los procedimientos civiles y penales, y otros.

Por su parte, los municipios pueden expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y otras disposiciones de observancia en el ámbito de su jurisdicción; tienen además la facultad de administrar los ingresos derivados de los servicios públicos que proporcionen.

De todo lo anterior, podemos concluir que la función esencial del poder legislativo consiste en establecer la ley, es decir, la norma general, abstracta, objetiva y obligatoria, con sanciones punitivas o sin ellas; cuando la norma jurídica sanciona con la invalidez la decisión que viola sus disposiciones se le llama perfecta; cuando no contiene la sanción se conoce como ley imperfecta.

CONGRESOS ESTATALES

Es oportuno determinar algunas materias en que la generalidad de los congresos locales tienen facultad para legislar o expedir leyes o decretos.

Los poderes legislativos de los estados se depositan en asambleas que se denominan congresos y/o legislaturas locales. Tienen en términos generales la facultad de legislar en todos los ramos del régimen interior de las entidades federativas, expedir leyes y ejecutar todos los actos que la Constitución General de la República no reserva de manera especial para el H. Congreso de la Unión.

Las facultades que los congresos locales tienen en términos generales, señaladas de manera enunciativa y no limitativa y sin jerarquización, son las siguientes:⁶

⁶ Para ratificar lo afirmado en la presente parte del estudio en cuanto a los órganos legislativos locales, consultamos el libro del maestro Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional estatal*, Porrúa, México, 1988, pp. 19 y ss. También se consultó la obra elaborada conjuntamente por el Centro de Documentación de Legislación y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Secretaría de Gobernación denominada *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1994. índice analítico; leyes federales vigentes con la fecha de publicación y la relación que tienen con algún artículo de la Constitución; reformas de los artículos constitucionales; correlación de artículos de las constituciones políticas de los estados de la Federación con los de la Carta Magna*, México, 1994.

1. Constituirse en colegio electoral para calificar la elección de sus miembros, que se integrará con todos los presuntos diputados electos, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, que hubiesen obtenido su constancia expedida por el órgano estatal correspondiente.
2. Los diputados tienen, individual y/o colectivamente, la facultad de presentar iniciativas de ley ante su propio congreso o legislatura.
3. Legislar en todos los ramos de los regímenes interiores de los estados que no estén reservados por la Constitución General de la República al H. Congreso de la Unión o a alguna de las cámaras federales.

De manera enunciativa y no limitativa, pueden legislar sobre:

- a) planeación, para reglamentar la formulación, instrumentación, control, evaluación y actualización de los planes, programas y proyectos de la administración pública estatal;
 - b) combate al alcoholismo;
 - c) educación y acción cultural;
 - d) salud y asistencia social;
 - e) abasto y distribución de alimentos;
 - f) seguridad pública;
 - g) protección civil;
 - h) legislación penal y civil;
 - i) prevención y readaptación social;
 - j) leyes orgánicas de los poderes Ejecutivo y Judicial;
 - k) uso del suelo;
 - l) regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda;
 - m) preservación del medio ambiente y protección ecológica;
 - n) construcción y edificaciones;
 - o) agua y drenaje;
 - p) vialidad y tránsito;
 - q) fomento económico y protección al empleo;
 - r) desarrollo agropecuario;
 - s) turismo;
 - t) establecimientos mercantiles;
 - u) comercio en la vía pública;
 - v) explotación de minas de arena y materiales pétreos;
 - w) recolección, disposición y tratamiento de basura;
 - x) tratamiento de aguas;
 - y) racionalización y seguridad en el uso de energéticos;
 - z) transporte urbano y estacionamientos;
 - aa) alumbrado público;
 - bb) parques y jardines;
 - cc) agencias funerarias, cementerios y servicios conexos;
 - dd) materia electoral.
4. Presentar iniciativas de leyes y decretos ante el H. Congreso de la Unión.

5. Citar a los titulares de las dependencias estatales del ramo de que se trate, para que informen o proporcionen datos cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo al poder ejecutivo del estado.
6. Facultar a los gobernadores, con las limitaciones que se crean necesarias, para que por sí o por apoderado especial, representen al Estado en los casos que corresponda.
7. Fijar las divisiones territoriales, políticas, administrativas y judiciales de los estados, en los casos que corresponda.
8. Fijar, previa audiencia con los municipios interesados y los gobernadores, el territorio, límites y extensión que correspondan a cada municipio; modificar sus extensiones; crear, suprimir o fusionar municipios y resolver los conflictos que surjan entre ellos por cuestiones de límites territoriales, competencias o de cualquiera otra especie.
9. Aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas.
10. Secundar, cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por otras legislaturas locales, ante el H. Congreso de la Unión.
11. Aprobar los presupuestos de egresos de los estados para cada ejercicio fiscal, así como las contribuciones de los estados, tanto para cubrirlos como para examinar las cuentas correspondientes.
12. Expedir las leyes que fijen las relaciones laborales entre los estados, los municipios y sus trabajadores.
13. Autorizar a los ejecutivos estatales para celebrar empréstitos, con las limitaciones que establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución General de la República.
14. Erigirse en colegio electoral para calificar las elecciones del gobernador y hacer la declaración de gobernador electo al que haya obtenido mayoría.
15. Por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por causas graves que las leyes locales prevengan y cuando los interesados hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y presentar alegatos.
16. Designar de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entrasen en funciones los suplentes, ni que se celebrasen nuevas elecciones.
17. Solicitar la protección de los poderes de la Unión contra todo caso de sublevación o trastorno interior.
18. Expedir el consentimiento necesario al gobierno federal para que los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles que adquiera dentro de los territorios de los estados, queden sujetos a la jurisdicción de los poderes federales.
19. Aprobar o rechazar los nombramientos de los magistrados de los tribunales de justicia y de lo contencioso administrativo estatales, previa propuesta de los

gobernadores, así como de los magistrados que integran los tribunales de lo contencioso electoral, a propuesta de los partidos políticos debidamente registrados.

20. Recibir de los gobernadores y magistrados la protesta de ley de guardar y hacer guardar la Constitución General de la República, la particular del Estado y las leyes que de ambas emanen.
21. Convocar a elecciones extraordinarias cuando fuere necesario y decidir conforme a atribuciones.
22. Designar al ciudadano que deba sustituir al gobernador en sus faltas temporales o definitivas.
23. Conocer de la renuncia del gobernador.
24. Otorgar licencia al gobernador para separarse de su cargo y para permanecer temporalmente fuera de su territorio.
25. Conocer de las renunciaciones de los diputados y de los magistrados de los tribunales superiores de justicia, de lo contencioso administrativo y de los electorales.
26. Otorgar licencias a los diputados y magistrados para separarse de sus cargos.
27. Declarar cuando se trate de delitos comunes, si hay lugar a formación de causa contra los servidores públicos que gocen de fuero, y erigirse en jurado de acusación y de sentencia en los casos de responsabilidad de los mismos.
28. Aprobar o desaprobado los convenios que los gobernadores celebren con los estados vecinos respecto a cuestiones de límites y someter tales convenios a la ratificación del H. Congreso de la Unión.
29. Cambiar provisionalmente la residencia de los poderes estatales.
30. Resolver las competencias y dirimir las controversias que se susciten entre los gobernadores y los Tribunales de Justicia, salvo lo previsto en los artículos 76, fracción VI, y 108 de la Constitución General de la República.
31. Conceder amnistía o la gracia de indulto en los casos de delitos del fuero común.
32. Investir al gobernador de facultades especiales o extraordinarias, cuando por circunstancias determinadas se hiciera necesario, y aprobar o desaprobado los actos emanados de aquellas.
33. Conceder dispensa de ley por causas justificadas, por motivos de interés o utilidad públicos, sin perjuicio de terceros.
34. Otorgar recompensas a las personas que hayan prestado servicios de importancia a la humanidad, a la República o al Estado, siempre que al concederlas, no ocupen altos cargos gubernativos, y/o conceder pensiones a los deudos de los que hayan fallecido siendo merecedores de tales recompensas.
35. Declarar beneméritos del Estado a sus benefactores y a los que se hayan distinguido por servicios eminentes prestados a la República o al Estado, años después de sus fallecimientos.
36. Presentar reclamaciones ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando alguna ley o acto del gobierno federal constituya un ataque a la soberanía o independencia de la entidad federativa.
37. Hacer la división de los estados en distritos electorales de acuerdo con los censos de población y fijar la circunscripción y cabecera de ellos.

38. Examinar y aprobar los proyectos y arbitrios para obras de utilidad pública del Estado.
39. Establecer las bases normativas para que los ayuntamientos expidan los bandos de policía y buen gobierno, con reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos de validez.
40. Nombrar y remover libremente a sus propios empleados.
41. Expedir su reglamento interior.

En cuanto a las prohibiciones que señalan los artículos 117 y 118 de la Constitución General de la República para las entidades federativas, las mismas se entienden extensivas a sus congresos locales, por consiguiente también al Distrito Federal.

Como se señala también en el artículo 130 constitucional segundo párrafo, es competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.

Las entidades federativas, y consecuentemente sus legislaturas locales, tampoco podrán:

1. Atentar contra el sistema representativo, popular y federal.
2. Usurpar las facultades de los poderes ejecutivo y judicial estatales y/o mezclarse en el ejercicio de las funciones que a ellos competen.
3. Condonar los impuestos causados a favor de los municipios.
4. Establecer exenciones o subsidios respecto de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones o cualquier otro tipo de ingreso fiscal municipal en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.
5. Imponer préstamos forzosos de cualquier especie o naturaleza.
6. Decretar penas por actos ya ejecutados.
7. Ordenar los cortes de cuentas con acreedores del Estado, a fin de dejar sus créditos insolutos.

Los congresos locales, de acuerdo con las disposiciones de la mayoría de las constituciones, no pueden ejercer sus funciones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

En lo particular, los diputados no deben faltar, sin permiso o sin causa justificada, a las sesiones del congreso, pues de lo contrario se hacen acreedores a sanciones que van desde la amonestación, hasta el no pago de sus dietas e incluso el cese de sus funciones.

En materia de concurrencias, los congresos estatales lo hacen con su voto a la aprobación o no aprobación de las adiciones o reformas a la Constitución General de la República, según lo dispone su artículo 135. En el caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), ésta no posee tal facultad, ya que en su representación lo hacen los miembros del Congreso de la Unión al momento en que aprueban la reforma o modificación.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

A partir de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, en el Distrito Federal tenemos un órgano de gobierno denominado Asamblea Legislativa.

Entre algunos de los antecedentes de este órgano parlamentario tenemos los siguientes:

En el año de 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana con facultades para dictar bandos y ordenanzas, así como reglamentos de policía y buen gobierno.

El objeto material de los representantes era el de atender las necesidades que se manifestaran entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Contencioso Administrativo, y tener la facultad de iniciativa de ley o decretos ante el Congreso de la Unión, pero exclusivamente en materia relativa al Distrito Federal.

Resultaba claro que el nivel jerárquico de tipo funcional que tenía la Asamblea de Representantes era inferior al de los congresos estatales, esto es, por un lado, su facultad de iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión era (y continúa siendo) limitado; por otro lado, su actividad legislativa era incompleta, por lo que resultaba ser exclusivamente un órgano de tipo regidor o de ayuntamiento municipal con todas las características administrativas.

Con base en todo esto, y para complementar las anteriores afirmaciones, podíamos decir que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en cuanto a su naturaleza jurídica, era un órgano administrativo de gobierno del Distrito Federal; sus efectos eran administrativo-legislativos, porque resulta importante decir que conservaba la facultad reglamentaria respecto a los actos del ejecutivo del Distrito Federal.

Posteriormente se planteó una nueva reforma política al Distrito Federal, la cual derivó en la reforma constitucional al artículo 122, entre otros, en el mes de octubre de 1993.

Esta reforma modificó la naturaleza de la Asamblea de Representantes al convertirla en un órgano cuasilegislativo, determinándose sus atribuciones y competencias de mayor manera en el ámbito propiamente legislativo, sustituyendo algunas facultades del Congreso de la Unión en el ámbito parlamentario del Distrito Federal, y constituyéndose como un órgano de gobierno local en la esfera de atribuciones del Distrito Federal.

En la organización de actividades y funciones de este órgano, encontrábamos en él tres funciones primordiales: las propiamente legislativas; las administrativas y de gestión, así como la función semipresidencialista y de gobierno (nombrada así por nosotros debido a la participación que tenía la Asamblea en el nombramiento del jefe de gobierno del Distrito Federal, actividad muy similar al sistema semipresidencialista francés).

Muchas de las características competenciales y atribuciones conferidas a la Asamblea de Representantes nunca se llevaron a la práctica con motivo de la

reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, la cual vino a conformar, como hemos señalado, una nueva Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Veamos algunos elementos de la vigente Asamblea Legislativa:

- Organización funcional. Una de las más importantes modificaciones llevadas a cabo en el rubro parlamentario del Distrito Federal fue la de modificar el nombre del tal órgano de gobierno del de Asamblea de Representantes, por el de Asamblea Legislativa.

Desde nuestro punto de vista, el nombre no es el más afortunado, ya que materialmente, y tratando de determinar la función legislativa de dicho órgano, nos encontramos con que sus actividades no son totalmente legislativas (por ejemplo, el simple hecho de que, por no poder determinar libre y autónomamente el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, su expedición queda confiada al Congreso de la Unión).

De esta manera, atendiendo a la naturaleza jurídica del actuar de esta Asamblea, su verdadera función será cuasilegislativa.

Por otro lado, el nombre del cargo del integrante a la Asamblea Legislativa se ha modificado del de representante por el de diputado, tratando de homogeneizar el nombramiento con el de los integrantes en una de las Cámaras del Congreso de la Unión como de los 31 congresos locales del país.

Los integrantes de la Asamblea Legislativa serán electos por medio de los principios de representación política electoral de mayoría relativa y de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en las circunscripciones plurinominales que señalen la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

Los diputados serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto; sus requisitos no podrán ser menores pero sí mayores que los que se exigen para ser diputado federal (cuestión que tendrá que ser señalada en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

Asimismo les será aplicable tanto a la Asamblea como a sus miembros, lo referente a diputados suplentes; la imposibilidad de reelección de diputados propietarios para el periodo inmediato como diputados propietarios o suplentes; aquellos diputados suplentes que no hubieren estado en ejercicio sí podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios; gozan del fuero constitucional, del principio de inviolabilidad de opinión en el ejercicio de sus cargos y del de inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar; les son aplicables la infracción de pérdida del carácter de diputado por desempeñar durante el periodo de su encargo alguna otra comisión o empleo de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal por los cuales se disfrute sueldo, con excepción de que se les otorgue licencia previa por la Asamblea, considerando bajo este específico supuesto que cesarán sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación; asimismo, no tendrán derecho a la dieta correspondiente del día por faltas injustificadas o sin permiso a sesión; de igual forma, la Asamblea Legislativa podrá expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros; tomando en consideración que la vacante corresponda a un diputado electo por el principio de representación proporcional,

tal vacante deberá ser cubierta por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva, después de habersele asignado las diputaciones que le hubieren correspondido.

En otro orden, es necesario señalar que en el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se consigna la existencia de la cláusula de gobernabilidad para aquel partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal; se puede decir, por otro lado, que para llegar a ser diputado en la Asamblea se necesita la postulación al cargo por algún partido político.

(Es conveniente aclarar que, con base en el artículo octavo transitorio de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, para la elección de diputados integrantes de la primera Asamblea Legislativa cuya votación se celebrará en el año de 1997, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.)

Se celebrarán en la Asamblea Legislativa dos periodos de sesiones ordinarios al año y ésta contará con un órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos de la Asamblea. Éste tendrá facultades para convocar a sesiones extraordinarias a petición de la mayoría de sus miembros o del jefe de gobierno del Distrito Federal (ya no se faculta expresamente al presidente de la República).

El quórum permitido para la Asamblea es el de más de la mitad de sus miembros, adoptando sus resoluciones por mayoría ya sea relativa o absoluta.

Tienen la facultad de iniciativa de ley o decreto ante ella los propios diputados y el jefe de gobierno del Distrito Federal solamente, ya que no se menciona al presidente de la República ni a ningún otro órgano.

Al jefe de gobierno se le reconoce como el único facultado para iniciar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal.

El jefe de gobierno puede vetar las leyes que emanen de la Asamblea Legislativa (la Constitución en este artículo no habla de decretos), pero dicho veto (que ya no se extiende expresamente al presidente de la República) puede ser superado si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes; por otro lado, la ley orgánica de la Asamblea Legislativa no podrá ser vetada.

Otra de las funciones de manera muy particular podemos encontrar de la Asamblea Legislativa, es que recibe la propuesta del jefe de gobierno para nombrar a aquellos magistrados del Tribunal Superior de Justicia que deban cubrir vacantes; y, por otro lado, la Asamblea ratificará o no a aquellos magistrados del propio Tribunal que ya hubiesen ejercido el cargo durante seis años.

Por último, tiene la facultad de formular anualmente su proyecto de presupuesto, el cual debe ser enviado al jefe de gobierno para su incorporación en la iniciativa de presupuesto de egresos.

— Organización competencial. Es pertinente señalar en principio que, como órgano colegiado, a la Asamblea Legislativa se le han confiado solamente tres funciones parlamentarias: la propiamente legislativa, la administrativa interna y la de gestión, no así la función jurisdiccional.

De esta afirmación también podemos aducir que se trata de un órgano cuasilegislativo, y que las facultades de la Asamblea son enumeradas o explícitas, ya que lo no concedido o facultado lo tiene prohibido.

Tampoco existe norma constitucional alguna que lo legitime para legislar.

Asimismo es un órgano cuasilegislativo porque, a diferencia de los plenamente legislativos que existen en el país, la Asamblea Legislativa no tiene facultades para intervenir como integrante del constituyente permanente, y en consecuencia no forma parte de los órganos reformadores de la Constitución Federal.

Por otro lado, hablando de la materialización de las resoluciones de la Asamblea Legislativa, consideramos que existió un error muy importante por parte del constituyente permanente en cuanto a hablar indirectamente en el inciso *b*), fracción II de la base segunda, y directamente en toda la base primera (todo el artículo 122) de que tales resoluciones solamente tendrán el carácter de leyes y no el de decretos. Consideramos que el constituyente permanente confundió la facultad reglamentaria del jefe de gobierno al fundamentar su materialización en reglamentos, decretos y acuerdos, con la facultad de todo órgano parlamentario mexicano de expedir y materializar sus resoluciones, cuando menos, en leyes y/o decretos. El decreto como resolución legislativa es diferente del decreto emitido en facultad reglamentaria; tan es así que en el inciso *c*), fracción II, base segunda, sí nos habla de facultad de iniciativa de leyes o decretos del jefe de gobierno ante la Asamblea Legislativa, aunque, repetimos, la Constitución en ninguna parte del artículo 122 establece la facultad de la Asamblea Legislativa de emitir decretos.

Entre las facultades administrativas y de gestión de la Asamblea Legislativa que nosotros calificamos como más importantes tenemos: expedir su ley orgánica; formular anualmente su proyecto de presupuesto; contar con su Contaduría Mayor de Hacienda; expedir disposiciones para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y las demás que le faculte el Estatuto de Gobierno.

En cuanto a facultades legislativas lo más peculiar al respecto es que solamente tendrán facultades para legislar en aquello que expresamente les otorgue la Constitución; sin embargo, podemos hacer las siguientes consideraciones:

- En materias penal y civil, es conveniente transcribir el artículo decimoprimero transitorio de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, que a la letra dice:

La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1º de enero de 1999.

Desde nuestro punto de vista, es conveniente aclarar que podrán existir dos vertientes en el campo legislativo y administrativo-jurisdiccional de aplicación, esto es, que las reformas las introduzca el Congreso de la Unión y que sólo las puedan aplicar el Ministerio Público y los jueces federales, o bien, que las reformas se lleven a cabo por la Asamblea Legislativa y sean susceptibles de ser aplicadas

sólo por el Ministerio Público y jueces del Distrito Federal, lo cual acarrearía un importante problema de ordenación y aplicación práctica.

Por otro lado, no nos explicamos el porqué de la delimitación tan exacta en tiempo al hablarnos del 1° de enero de 1999. ¿No hubiera sido más conveniente manejar el factor que consideraba la anterior reforma constitucional de limitar la expedición, por parte de la Asamblea, de un Código Penal para el Distrito Federal con posterioridad a la fecha en que el Congreso de la Unión expidiese un Código Penal federal? Lo mismo podemos argumentar respecto a la materia civil.

Por otro lado, no se le han dado facultades expresas para legislar respecto a las siguientes materias: profesiones, indulto, amnistía, alcoholismo, establecimiento de reservas territoriales y otras.

Erróneamente se le ha dado facultad a la Asamblea para legislar en materia de registro público de comercio, cuestión que compete al Congreso de la Unión.

Hemos señalado que la Asamblea Legislativa no participa en el proceso de reformas constitucionales, ya que no la faculta expresamente la Constitución; en consecuencia, cabría preguntarnos: ¿Existe atribución de tal órgano para promover reformas constitucionales? Con base en la facultad de iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, aunque limitada exclusivamente a materias relativas al Distrito Federal, nosotros consideramos que sí lo podrá hacer, pero con la misma limitante, esto es, solamente en reformas que tengan que ver con materias relativas al Distrito Federal.

Por último, la reforma constitucional de agosto de 1996 ha incorporado una facultad a la Asamblea Legislativa tratándola de equiparar a las legislaturas locales, y ésta es la de nombrar o designar a un sustituto del jefe de gobierno del Distrito Federal cuando éste falte de manera absoluta a su encargo. Esta falta absoluta puede ser la renuncia al cargo o cualquier otra causa que no sea falta temporal o destitución; hasta ahora no podemos equiparar tampoco la falta absoluta con alguna licencia solicitada al cargo en virtud de que las mismas se regularán en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

ALGUNOS ASPECTOS DE LAS INICIATIVAS DE LEY O DECRETO

Conforme al estudio de iniciativas de ley o decreto que han venido utilizándose en el proceso legislativo mexicano, podemos decir que éstas se componen de dos partes primordiales: por un lado la exposición de motivos (la cual será analizada más adelante), y por otro el contenido propiamente normativo.

Como lo ha venido señalando la doctrina:

...la parte de una iniciativa de ley se divide en disposiciones permanentes y transitorias. La validez en el tiempo de las primeras es indefinido hasta en tanto no se expida una ley o decreto posterior que las derogue, según sea el caso. En lo que respecta a las

transitorias. éstas únicamente habrán de regir durante cierta etapa determinadas situaciones jurídicas que se agotan con el transcurso del tiempo.⁷

La parte normativa de una iniciativa puede ser dividida en libros, títulos, capítulos, artículos, secciones, incisos y párrafos.

El artículo constituye para la legislación mexicana la unidad de división elemental del contenido normativo, y se puede componer de uno o más párrafos, pudiéndose igualmente dividir cuando las necesidades del numeral así lo exijan, mediante el uso de letras o números romanos con incisos.

La iniciativa viene a fundamentar el inicio del proceso legislativo, y obliga a los integrantes de las cámaras legislativas mexicanas a estudiar, discutir, dictaminar y resolver sobre lo contenido en la iniciativa, por lo que se da aplicación práctica al Poder Legislativo.

La facultad de iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión la tienen, con fundamento en los artículos 71 y 122 fracción IV inciso f) constitucionales, el presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pero solamente en materias de aplicación en su ámbito territorial.

Si alguna institución o grupo de ciudadanos presenta una iniciativa ante alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, tal petición no pone formalmente en actividad el proceso legislativo mismo.

Bajo estos supuestos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso indica que dichas peticiones las turnará el presidente de la cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, agregando que las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones. Si son de tomarse en cuenta, los diputados o senadores que dictaminaron en tal sentido las hacen suyas para presentar como propio el proyecto respectivo.

Esto sucede exclusivamente en el ámbito legislativo del Congreso de la Unión, ya que en el ámbito de las legislaturas locales varían los supuestos, debiéndose atender lo establecido por cada constitución local.

En nuestro país, el mayor número de iniciativas presentadas al Congreso de la Unión son por parte del presidente de la República; esto se puede explicar en razón de sus atribuciones y la organización de la administración pública federal.

Con excepción de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, que el Ejecutivo Federal no puede ni iniciar, ni vetar, ni promulgar, el propio Ejecutivo tiene las más amplias facultades para presentar toda clase de iniciativas para la expedición de leyes o decretos.

Incluso del texto constitucional se puede interpretar que para la expedición de ciertas leyes o decretos debe mediar iniciativa del presidente. Tal es el caso de la ley mediante la cual se suspenden las garantías individuales, del decreto mediante el cual se declara la guerra, tanto de la ley de ingresos como del decreto de presupuesto de egresos de la Federación, etcétera.

⁷ José Sáenz Arroyo, *et al.*, *El proceso legislativo*, Porrúa, México, 1988, pp. 15 y ss.

CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

Ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, como tampoco el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, determinan nada respecto a cuál debe ser el contenido de las iniciativas de ley o decreto.

Se consideran como elementos esenciales de una iniciativa presidencial los siguientes:

- a) La Cámara del Congreso de la Unión a la que se envía, que será la cámara de origen, debiendo dirigirse a los secretarios de la misma;
- b) La exposición de motivos;
- c) El apoyo constitucional para iniciar leyes o decretos;
- d) La denominación de la ley o del decreto;
- e) El cuerpo normativo de la ley o decreto que se inicia con el texto de las normas que se proponen, incluyendo las principales y las transitorias; y
- f) La fecha y firma del presidente de la República.⁸

Lo expresado anteriormente en relación con el contenido de las iniciativas presidenciales se refiere a los proyectos que se presentan ante el Congreso de la Unión para promover la creación de nuevas leyes y la expedición de modificación a normas constitucionales o legales, siguiendo el sentido que corresponde al artículo 71 constitucional.

Existen otras resoluciones que dicta el Congreso o alguna de las cámaras en uso de facultades exclusivas, que tienen el carácter de decreto por virtud de lo dispuesto en el artículo 70 constitucional, cuyas promociones para provocar dichas resoluciones no pueden tomar la forma de las iniciativas a que antes se hace referencia.

Tal es el caso de la aprobación de los tratados hecha por el Senado, o las autorizaciones que otorga el Congreso para que los ciudadanos puedan recibir condecoraciones de países extranjeros o trabajar para gobiernos del exterior o aprobar nombramientos.⁹

Con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tratándose de iniciativas del Ejecutivo Federal, corresponde la elaboración del proyecto a la dependencia que resulte adecuada según el ramo materia del proyecto. Ello resulta congruente con el artículo 90 constitucional, que organiza la administración pública federal centralizada en dependencias que constituyen esferas de competencia.

En caso de leyes que no estén dentro de la esfera de competencia de otras dependencias, corresponderá a la Secretaría de Gobernación formular los proyectos de iniciativas. Lo anterior no obsta para que el presidente pueda encomendar algún proyecto a cierta dependencia, grupo o persona.

⁸ *Ibid.*, pp. 54 y ss.

⁹ *Idem.*

CÁMARA DE ORIGEN Y CÁMARA REVISORA

En un sistema bicameral, como nuestro poder legislativo federal, las iniciativas deben ser dirigidas a una de las cámaras que lo componen, la cual, dentro del proceso legislativo, actuará como cámara de origen, correspondiendo a la otra fungir como cámara revisora.

Lo anterior se entiende cuando se trata de decretos que deban ser aprobados por ambas cámaras, pero no cuando se trata de asuntos de competencia exclusiva de una de ellas.

El proyecto no puede ser dirigido de manera general al Congreso, porque afectaría el mecanismo del proceso legislativo y vulneraría lo dispuesto en el texto constitucional.

La constitución establece, en su artículo 72, que la formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

En igual sentido, el artículo 74, fracción IV, establece que el proyecto de ley de ingresos de la Federación se envíe primero a la Cámara de Diputados a fin de discutir las contribuciones que deban decretarse para cubrir el presupuesto. En cuanto al proyecto de decreto de presupuesto, se envía a la misma Cámara de Diputados, puesto que es ella a la que, sin intervención de la otra cámara, le corresponde aprobarlos.

Salvo los casos antes citados, es el presidente de la República quien decide cuál será la cámara de origen.

Ha sido costumbre inclinarse a enviar a cierta cámara algunos asuntos, según la materia que regula. Por ejemplo, se ha señalado normalmente al senado como cámara de origen en asuntos que versen sobre derecho internacional, y a la Cámara de Diputados los que versan sobre monedas y temas financieros.

En los periodos en que el Congreso de la Unión se encuentra en receso, las iniciativas también deben ser dirigidas a la que será cámara de origen, aunque se entreguen a la comisión permanente, para que ésta las turne a las comisiones respectivas de la cámara a la que van dirigidas, para su dictamen y despacho en el inmediato periodo de sesiones.

Lo anterior no rige cuando compete a la comisión por sí misma resolver la proposición, por estar en receso el Congreso de la Unión, como cuando se trate de autorizar al presidente a ausentarse del país, en cuyo caso se dirigen a dicha comisión.

Tratándose de iniciativas de decretos para promover reformas a la constitución, también corresponde dirigirlas a una de las cámaras del Congreso de la Unión, puesto que es por medio de éste como el Ejecutivo se remite al poder revisor de la Constitución o Constituyente Permanente, como suele llamársele, integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.

Presentada la iniciativa ante la que será cámara de origen, tiene que seguir su curso normal el proceso legislativo, sin que el Ejecutivo pueda variar de destinatario.

Sin embargo, la Constitución establece en su artículo 72 inciso i), una excepción, y se da cuando transcurra un mes sin que la comisión respectiva de la cámara de origen rinda dictamen, en cuyo caso puede el presidente presentar el mismo proyecto ante la otra cámara.

DIFERENCIACIÓN ENTRE CÓDIGO, LEY Y DECRETO

En nuestro país se ha seguido la práctica de dar a los cuerpos normativos denominaciones que atiendan a la materia regulada, lo que tiene como propósito su identificación y la fácil referencia a ellos.

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

La diferencia entre código y ley ha sido objeto de opiniones encontradas.

La palabra código, según el *Diccionario Cabanellas*, proviene del latín *codex*, vocablo que se usó para calificar la obra compiladora de Justiniano: “por antonomasia recibe el nombre de código el de Justiniano, que contiene una colección completa y ordenada de constituciones imperiales romanas, leyes, rescriptos, ordenanzas y otras disposiciones”.

Asimismo, tal vocablo puede definirse como una colección sistemática de leyes o como la ley única que, con plan, sistema y método, regula alguna rama del derecho positivo.

En las dos primeras acepciones, diversas leyes constituyen un código, en tanto que en la tercera, el código queda comprendido dentro del género de ley.

En nuestro país se han presentado tanto una tendencia codificadora como una contraria, que consiste en desmembrar un ordenamiento para formar leyes especializadas sobre sólo una parte de la materia total regulada por un código.

Cuando se ha dado este fenómeno, a la parte que se separa se le ha dado el nombre de ley, y al ordenamiento del que se desprende, con frecuencia se le continúa llamando código.

Ejemplo de este fenómeno lo podemos encontrar en las diversas leyes que se desprendieron del viejo Código de Comercio, como son, entre otras, la actual y recortada Ley de Navegación y Comercio Marítimo, la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, etcétera.

Un ejemplo del procedimiento inverso, es decir, de diversas leyes que han dado materia a un código, es el caso del Código de Justicia Militar, que recogió el contenido de la Ley Orgánica del Ministerio Público Militar, de la Ley de Procedimientos Penales del Fuero de Guerra y la Ley Orgánica del Cuerpo de Defensores Militares. En este caso, diversas leyes llegaron a constituir un nuevo código, unificando en un todo homogéneo lo relativo a la justicia del fuero militar.¹⁰

¹⁰ Cfr. *infra* 11.

En la actualidad, como una corriente más moderna, también se usa la figura del código para designar al cuerpo normativo, que aunque no contiene en su totalidad la regulación de una rama del derecho, sí da reglas generales en la materia y es supletorio de leyes especiales.

Este uso del término código se da en México con el Código Fiscal de la Federación, ya que existen diversas leyes fiscales que no forman parte de él pero siguen su pauta.

De acuerdo con esto, puede ser código aquel ordenamiento que está en el centro de una diversidad de leyes a las que irradia conceptos uniformes, terminológicos y normativos, dándoles homogeneidad.

Por tanto, para efectos de buscar la denominación idónea, es recomendable revisar si el cuerpo normativo en cuestión abarca toda una rama del derecho, o si sólo regula una parte de ella; el nombre aconsejable para este segundo tipo de ordenamiento sería el de ley.

En cambio, si se trata de una compilación integral de las diversas instituciones de una rama de derecho, o si es un todo homogéneo, que unifica los aspectos conceptuales, orgánicos, sustantivos, y a veces adjetivos, el nombre adecuado sería el de código.

La distinción entre ley o decreto presenta otras particularidades.

El vocablo decreto puede emplearse tanto para disposiciones emanadas del Congreso de la Unión, como para ciertas disposiciones que emite el presidente de la República. Para efectos de denominación, se necesita diferenciar entre ley y decreto del Congreso. Sobre el particular, la Constitución general, en su artículo 70, señala que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

Desde un punto de vista más amplio, ley es todo ordenamiento que, derivado del proceso legislativo, guarda las características de generalidad, obligatoriedad y abstracción, cuya aplicación e interés va dirigido a todos los individuos.

Por su parte, el decreto es una disposición también general, abstracta y obligatoria emanada del proceso legislativo, pero dirigida a un sector determinado de los gobernados, es decir, aquellos que cumplan ciertos supuestos.

Algunas reglas que los órganos legislativos mexicanos han empleado para desprender reglas de diferenciación, son:

1. Decreto que reforma...;
2. Decreto que reforma y deroga...;
3. Decreto que reforma y adiciona...;
4. Decreto que reforma, deroga y adiciona...; o
5. Decreto que modifica...

Cabe señalar que, rompiendo esta práctica, el legislador ha optado por denominar ley al cuerpo normativo conocido como “miscelánea fiscal”, que siendo un decreto de modificaciones le ha denominado “ley que adiciona, reforma y deroga diversas disposiciones fiscales”.

También se denominan decretos, por aludir a actos determinados y no contener normas abstractas impersonales, las que aprueban tratados, y las que autorizan a

recibir condecoraciones de países extranjeros, o al presidente de la República a ausentarse del país.¹¹

Ahora bien, y refiriéndonos al tema de la denominación según el ámbito espacial de aplicación, podemos decir que en un sistema federal como el nuestro, las leyes se han clasificado en federales y locales, dependiendo si rigen en todo el territorio nacional o sólo en una de las entidades federativas, aunque puede suceder que una ley federal sólo se aplique en cierto ámbito local, como sería una ley que regulara lo relativo a las islas sujetas a jurisdicción federal.

La Constitución, para efectos de distribución de competencias entre los niveles de gobierno, recurre a diferentes sistemas. En ocasiones encomienda expresa o implícitamente a la Federación el legislar sobre una materia, y en otras fija facultades al Congreso de la Unión para establecer concurrencia de los niveles de gobierno en diversas materias, como es el caso de la salud, asentamientos humanos, ecología y educación, entre otros.

En época reciente, cuando disposiciones emanadas del propio Congreso dan base para un sistema de lo que nosotros denominamos coincidencia (la Constitución emplea el término concurrencia), entre órganos federales, locales y municipales, a estas disposiciones se les ha denominado leyes generales.

Lo anterior no obsta para que el término general se continúe usando como sinónimo de federal, entendiéndose con ello que una ley general se aplica en todo el territorio nacional. Sobre este mismo vocablo es pertinente señalar que en el caso de la Ley de Vías Generales de Comunicación, no se le está dando el calificativo de general a la ley, sino a las vías de comunicación.

Por otro lado, en ciertos casos se ha considerado necesario incluir la denominación de ley orgánica o reglamentaria. Sin abundar en las posturas doctrinales, se puede decir que las leyes emanadas de la Constitución, que por su mandamiento deben estar acordes con ella, reciben el nombre de ordinarias.

La doctrina ha llamado orgánicas a aquellas leyes que fijan las bases de organización y funcionamiento de una institución determinada, y reglamentarias a las que desarrollan algún precepto constitucional.

La Constitución en diversos preceptos da bases generales respecto a una materia e indica, en el propio precepto, que será la ley la que establecerá las bases y modalidades para el ejercicio de un derecho, para el cumplimiento de ciertas atribuciones, o para fijar casos, condiciones, requisitos, etcétera. La ley que haga este desarrollo podría denominarse ley reglamentaria. Cabe aclarar que omitir en la denominación el carácter de la ley no implica que varíe su naturaleza.¹²

Por otro lado, la ley reglamentaria no debe confundirse con el reglamento. La primera es un cuerpo normativo emanado del Poder Legislativo y tiene como función desarrollar un precepto constitucional. El reglamento, en cambio, es una

¹¹ H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LV Legislatura, *La legislación federal en disco compacto*, segunda edición, México, febrero de 1994.

¹² *Idem*.

norma expedida por algún titular del ejecutivo, sea el federal o los estatales, que tiene como función desarrollar preceptos de una ley ordinaria.

Por otro lado, no hay que confundir reglamento con reglamentar, ya que la fracción XIV del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para reglamentar la organización y funcionamiento del Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales. En uso de dicha facultad el citado órgano legislativo expidió la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, la Ley Orgánica de la Armada y otras, a las que no les dio la denominación de reglamentarias, no obstante el texto de la fracción XIV.

El único caso en que el Congreso de la Unión expide reglamentos es cuando cada cámara dicta su respectivo reglamento interior.¹³ En la actualidad existe el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos expedido por el propio Poder Legislativo.

Pueden existir también leyes que tengan una naturaleza mixta por contener a la vez disposiciones orgánicas y reglamentarias. En este caso, no parece conveniente incluir en la denominación su naturaleza. Un ejemplo de ley mixta sería la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en Materia Nuclear, que al mismo tiempo que regula todo lo relacionado con actividades nucleares, también incluye la estructura orgánica del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares como organismo descentralizado.¹⁴

En otro orden tenemos que dar el nombre a una ley por la materia que regula ha sido la práctica más frecuente en nuestro país. La fórmula seguida ha sido llamarlas “Ley de...” o “Ley sobre...”. Cuando se usa este sistema es conveniente buscar la palabra o palabras que hagan referencia a la totalidad de lo regulado.

Es útil que desde la denominación, tanto los gobernados como los encargados de la aplicación de la norma, puedan tener una idea general de su ámbito material; pero también debe evitarse que, con el propósito de lograr una denominación precisa, se caiga en el extremo de dar un nombre tan largo, que posteriormente haga difícil su identificación y dificulte hacer referencia a esa ley.

Respecto a las leyes que tienen como propósito crear una institución determinada, se ha usado con frecuencia la fórmula “Ley que crea...”, como en el caso de las leyes que crean la Comisión Federal de Electricidad, etcétera.

Estas leyes, además de crear una institución, generalmente establecen las bases de su organización y funcionamiento, por lo que pueden considerarse leyes orgánicas.

LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El propósito de la exposición de motivos es informar acerca de las causas y consideraciones políticas, sociales, económicas o estrictamente jurídicas, que mue-

¹³ Cfr. artículo 77 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴ II. Cámara de Diputados. *La legislación federal...* op. cit.

ven al autor de la iniciativa a proponer una medida legislativa y justificarla como la solución más adecuada para una necesidad social determinada o la regulación de ciertas conductas.

Los motivos que apoyan una iniciativa comprenden, en primer término, una descripción objetiva del o de los problemas que originan la medida legislativa que se propone.

Esa descripción en ocasiones puede implicar el análisis de determinados hechos o circunstancias sociales y del régimen normativo prevaeciente, señalándose por qué razones este último resulta insuficiente o ineficaz para regular adecuadamente el fenómeno.

En otras ocasiones, la descripción del problema suele estar referida a una cuestión formalmente jurídica, de la cual se deriva el problema de que se trate, es decir, se derivan de normas vigentes que no resulten aptas para regular un fenómeno técnico jurídico, como en el caso de un procedimiento jurisdiccional que ha llegado a ser inadecuado, una forma organizativa o estatutaria obsoleta o perfectible, o en general, una forma de acontecer cuya existencia depende de la regla que la autoriza y rige.¹⁵

En algún otro caso, la importancia especial de la materia hace que la exposición de motivos se retrotraiga al examen de los hechos hasta su origen histórico en el México independiente y a través de la evolución, de manera que resulte más comprensible la naturaleza del problema y la regulación jurídica que requiere para su tratamiento.

De la misma manera se presenta en ocasiones la conveniencia de revisar los antecedentes normativos y el grado de eficacia que han tenido en la regulación de los fenómenos de que se trata.

Una segunda parte de la exposición de motivos suele destinarse a explicar las soluciones que se plantean como idóneas frente al problema de que se haya hecho referencia.

En los casos de proyectos de normas que regulen materias que se le relacionen, se incluye en esta parte una referencia al tratamiento que el plan y los programas del Sistema Nacional de Planeación han dado al fenómeno y, en su caso, a las acciones programáticas que han previsto para su solución.

De manera general, un tercer elemento en la exposición de motivos está constituido por las reflexiones que se hacen sobre la necesidad de crear el marco normativo que se propone, como el adecuado para regular el fenómeno en cuestión, o de modificar el existente mediante reformas, adiciones y derogaciones de ciertas normas vigentes.

En esta última parte expositiva, resulta adecuado describir los preceptos que se contienen en el texto normativo de la iniciativa, de manera más o menos detallada, así como las razones específicas que los apoyan dentro del contexto de la problemática planteada.

¹⁵ *Idem.*

Conviene incluir en la exposición de motivos la referencia a disposiciones normativas vigentes que se relacionen con la iniciativa.

A partir de todo lo anterior, podemos señalar de manera genérica que la característica fundamental en la exposición de motivos es la congruencia con el contenido del cuerpo normativo.

La extensión de la exposición no está únicamente determinada por la dimensión de la iniciativa, sino por su contenido; así, se darán casos de reformas legales a algún precepto, o a unos cuantos, cuya exposición de motivos no podría ser igualmente breve si la propuesta que contiene involucrara un cambio sustancial en el régimen legal, o fuera de gran trascendencia en lo político, económico y social.

La exposición de motivos, aun cuando no forma parte en sentido estricto del texto legal, es, por un lado, un documento útil en las fases ulteriores del proceso legislativo, ya que explica el porqué de aquello que se propone, despejando eventuales dudas que al respecto se pudieran presentar a los legisladores. Por otra parte, constituye un apoyo en la labor de interpretación de la ley.

Además de los elementos de carácter general que ya se han mencionado, existen otros de carácter particular, según se trate de una reforma constitucional, de reformas legislativas o de la elaboración de un nuevo ordenamiento jurídico.

La exposición de motivos de una iniciativa de decreto de reformas a la constitución es usual que se ocupe de los antecedentes históricos de los preceptos por reformar y de las causas generales de la reforma propuesta, exponiendo las razones específicas que apoyan cada una de las modificaciones a artículos, párrafos o fracciones, o cualquier otra especie de apartados.

Si la reforma es a un solo precepto, la exposición puede contraerse a una mera ordenación continuada de los motivos que se esgrimen, desde los más generales, hasta llegar a la explicitación del texto mismo de la norma.

El examen de la iniciativa estará a cargo tanto del Congreso de la Unión como de cada una de las legislaturas de las entidades federativas. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal no interviene como integrante del constituyente permanente; en consecuencia, dicha asamblea nunca participará en el proceso de reformas constitucionales.

Respecto de las reformas legales, de manera general, conviene incluir en las exposiciones la referencia al precepto constitucional que atribuye facultades para legislar en la materia, así como también a aquellas disposiciones de la propia Constitución que contienen sus principios rectores. Esta recomendación es común para las reformas legales y para las nuevas leyes o códigos. En algunos casos la cita a preceptos de la Constitución se hace meramente como invocación de ese fundamento, y en otras se cumple un mandato constitucional desarrollando las bases que ya se encuentran insertas en el mismo, para hacer eficaz el precepto y que éste pueda aplicarse.

En los casos en que el proyecto corresponda a una nueva ley o código, conviene hacer una comparación con la legislación vigente, así como la referencia a otros precedentes legislativos. Ya se ha apuntado que en estas iniciativas es importante citar el fundamento constitucional del proyecto, y en su caso, la competencia del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

Por tratarse de un nuevo ordenamiento, resulta útil presentar el esquema general del cuerpo normativo que se propone, antes de exponer la motivación particular del articulado, es decir, explicar las partes más amplias y sus causas, propósitos de fondo y razones estructurales, para abordar después las causas específicas, los fundamentos y la explicación del articulado.

LOS ÁMBITOS DE APLICACIÓN NORMATIVA

Por su ámbito espacial de aplicación, conforme al sistema federal mexicano, las leyes se distinguen de manera general en: federales, que se aplican en todo el territorio nacional o en zonas de jurisdicción federal, o en locales, que sólo alcanzan su aplicación al territorio de una entidad federativa.

Tratándose de iniciativas de leyes que se llegasen a proponer ante el Congreso de la Unión, corresponderían, desde el punto de vista de su ámbito de aplicación, a leyes federales de observancia en todo el territorio o en zonas de jurisdicción federal, y a leyes locales cuando sólo sean aplicables en el Distrito Federal.

En algunos casos se han conjuntado, 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. Tales son los casos de los Códigos Civil y Penal, que seguirán siendo así hasta en tanto el Congreso de la Unión no expida los códigos civil y penal federales. (Cuando esto ocurra la Asamblea de Representantes del Distrito Federal estará facultada para emitir aquellos aplicables en el ámbito territorial del Distrito Federal.)

En todos los casos, debe tomarse en consideración que las facultades legislativas del Congreso de la Unión deben corresponder a atribuciones explícitas o implícitas del mismo, consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio derivado del artículo 124 constitucional presupone que, si bien las entidades federativas pueden legislar en todo aquello que no ha sido atribuido a la Federación, deben estar atentas a las prohibiciones que la Constitución establece para las mismas. Igualmente, pone limitaciones al congreso para legislar sobre ciertas materias, dentro de las cuales la doctrina señala incluso, ciertos grados que es pertinente aclarar.

Consideramos que cuando la facultad de legislar sobre determinada materia ha sido expresamente concedida al Congreso de la Unión por la Constitución en cualquiera de sus artículos, pero de manera específica por el artículo 73 en sus fracciones precedentes a la XXX, estaremos en presencia de las facultades explícitas. Por otro lado, cuando el Congreso de la Unión fundamente su resolución con base en la fracción XXX del propio artículo 73 constitucional, debemos revisar por un lado si expresamente no se le faculta en otro artículo, o bien, si por no consignarse de manera expresa en otro artículo estamos en presencia del uso de facultades implícitas.

En cuanto la temporalidad de aplicación de leyes o decretos, tenemos que la regla general es que la ley tenga el carácter de permanente; sin embargo, existen normas que no tienen ese carácter.

Tal es el caso de aquellas que rigen durante un plazo fijo, al término del cual automáticamente queda abrogada su vigencia; ejemplos de lo anterior son la Ley de Ingresos de la Federación, así como la del Departamento del Distrito Federal (será departamento administrativo hasta el 1º de diciembre de 1997); lo mismo que los presupuestos de egresos, todos los cuales tienen una vigencia de un año.

Tal es también el caso de las normas que por cumplirse el fin para el cual fueron dictadas, se agota su eficacia, como los decretos de las cámaras del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente que autorizan al presidente de la República a ausentarse del país, los cuales se agotan cuando el presidente hace uso de la autorización.

Por el contrario, las normas permanentes no pueden perder vigencia si no es por otra norma posterior que así lo declare expresamente, o bien, resulte incompatible con algunas de aquéllas, produciendo su abrogación implícita.

Por lo anterior, podemos decir que el ámbito de aplicación de la ley o decreto se inicia cuando adquieren eficacia porque obligan a todas las personas que se encuentren en sus supuestos normativos, y ello ocurre al entrar en vigor después de ser promulgados y publicados por el Ejecutivo Federal, y terminan cuando cumplen el fin específico para el que fueron expedidos, se agota su plazo si fueran temporales, o son derogados o abrogados.

La vigencia fija la fecha desde la cual se inicia el ámbito temporal de aplicación, por ser cuando adquiere fuerza y se aplica a todos los casos que se hallen dentro de su hipótesis normativa.

Promulgados la ley o decreto, el Código Civil prevé dos situaciones diferentes; la primera, cuando el legislador no expide la norma de iniciación de la vigencia, o sea, la que determina el día en que entran en vigor la ley o decreto; y la segunda, cuando expide expresamente, dentro de los artículos transitorios, dicha norma. De ambas situaciones surgen dos sistemas de iniciación que la doctrina denomina respectivamente sistemas sucesivo y sincrónico.

Suele preverse en algunas leyes o decretos del congreso, que la vigencia sea el mismo día en que se publica la norma legal; esto es válido, ya que se trata de una disposición emanada del Congreso de la Unión.

En cuanto a la abrogación y la derogación, el artículo noveno del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, establece las bases generales de la abrogación y de la derogación, disponiendo que la ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley posterior.

Aun cuando en ocasiones las voces abrogación y derogación se han empleado con igual sentido, nosotros debemos utilizar el término abrogar cuando se trate de abolir o privar de vigencia a una ley o decreto de manera completa, y el vocablo derogar cuando la abolición sea parcial, porque se priva sólo de vigencia a algunas de las normas de esas leyes o se les limita su alcance de aplicación.

El mismo artículo noveno del Código Civil distingue la abrogación o derogación expresa o tácita. Dispone que es expresa cuando una norma posterior declara expresamente abolida una ley o norma anterior. En cambio la considera como tácita cuando la ley posterior contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.

De esta manera se produce la abrogación o derogación expresa cuando en el texto de una nueva norma se manifiesta de manera clara la voluntad del legislador de producir la abolición 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, aun sin mencionar los números de los artículos, si la norma derogatoria 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 derogación tácita no requiere declaración explícita del legislador, y opera de manera distinta a la expresa.

La abolición de la norma anterior opera cuando entra en vigor una posterior que, regulando la misma materia, resulta incompatible con aquélla por ser inconciliable. Cuando el legislador expresa en diferente tiempo dos voluntades distintas, debe prevalecer la última.

Por otro lado, las leyes especiales producen derogación tácita sobre las leyes generales pero de manera parcial, porque sólo limitan la aplicación de algunas de sus normas, y ello en cuanto se refiere a los casos de excepción previstos en dichas leyes especiales.¹⁶

Por el contrario, las reglas generales no derogan tácitamente a las especiales, requiriéndose que el mismo poder que las expidió las derogue de manera expresa.

Por su alcance o ámbito espacial de aplicación, una norma federal no puede derogar a una norma local, como tampoco ésta puede derogar aquélla, salvo en el caso del Congreso de la Unión, en que puede obrar como legislador federal y local para el Distrito Federal. Lo que sí hay que tomar en consideración sobre este punto, es lo fundamentado por los artículos 41 y 133 constitucionales, entre otros.

Por su jerarquía, una norma superior abroga o deroga, expresa o tácitamente, una norma inferior. Si el legislador abroga una ley por expedir una nueva, automáticamente queda abrogado el reglamento de la misma, porque ha perdido sustento, a menos que el propio legislador en una norma transitoria amplíe la vigencia del reglamento hasta que se expida uno nuevo, pero usando la leyenda de que sólo se extiende la vigencia de aquellas normas reglamentarias que no resulten incompatibles con las normas de la nueva ley.

¹⁶ Cfr. artículo 11 del Código Civil.