

◆ Derecho procesal legislativo *versus* técnica legislativa. Hacia la construcción de un nuevo paradigma en la ciencia del Derecho

Armando Hernández Cruz¹

1. Introducción

En la actualidad, los estudios jurídicos, los textos científicos y los planes de estudio de diversas asignaturas en programas de maestría y otros cursos de posgrado, han hecho uso y difusión de términos como “Derecho parlamentario” o “Técnica legislativa” para referirse al contenido temático que describe el conjunto de pasos o etapas del proceso legislativo, así como los elementos teóricos para su conocimiento, interpretación, análisis y la producción de conocimiento en relación a este objeto de estudio.

El objetivo del presente artículo es introducir al análisis de estos temas, un nuevo enfoque que permita:

1. Justificar la científicidad de una nueva rama del derecho procesal, en adelante “Derecho procesal legislativo”, identificándola como el conjunto de conocimientos científicos, propios de la ciencia del derecho (sin descartar el carácter multidisciplinario de sus análisis y estudios) que tienen por objeto la comprensión y mejoramiento del marco normativo legislado.
2. Proponer la construcción de un paradigma alternativo a los que actualmente prevalecen en el estudio de esta materia, delimitando el contenido de los términos “Técnica legislativa”, “Derecho parlamentario” y “Derecho procesal legislativo.”
3. Plantear la incorporación de metodología propia de la ciencia del Derecho, al análisis del proceso legislativo.

¹ Doctor en Derecho por la UNAM. En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue dos veces Secretario Técnico de la Comisión de Gobierno, durante la II y IV Legislaturas; Secretario Técnico de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en la LX Legislatura; Secretario Técnico del Comité Directivo del Instituto Belisario Domínguez, del Senado, e Investigador “A”. Es vicepresidente de la Barra Mexicana de Profesionales en Asesoría Parlamentaria, A.C. con la que publicó el Manual de Técnica Legislativa de la Asamblea Legislativa del DF, en la III Legislatura. Es profesor de la División de Estudios de Posgrado de la UNAM.

2. Derecho Procesal Legislativo, Derecho Parlamentario y Técnica legislativa

2.1 Derecho Parlamentario

Dado el hecho de que nuestro país no tiene un sistema parlamentario, la denominación refleja mayor amplitud de la que se requiere para el objeto de estudio de nuestro análisis.

El derecho parlamentario se define como un conjunto de normas que regulan las actividades internas de las Asambleas legislativas (Parlamentos o Congresos) de los Estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios de sus miembros y relaciones entre los grupos políticos que las integran.²

2.2 Proceso Parlamentario

El proceso parlamentario es la organización jurídicamente necesaria pre-establecida de una pluralidad de actos separados y sucesivos, ejecutados por sujetos y órganos, que deben ser realizados en un espacio y secuencia temporal, se articulan en la coordinación a un fin: la expedición de leyes y decretos.³

Este procedimiento se compone de una pluralidad de procedimientos específicos, mediante los cuales se acreditan y expresa públicamente la voluntad de los miembros del Poder Legislativo en actos jurídicos o políticos de los gobiernos.

Las reglas del procedimiento se dividen en dos clases:

- a. Las que ordenan el procedimiento para el caso de que intervengan dos Cámaras, en cuya circunstancia se debe observar el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.
- b. Aquellas que fijan el procedimiento general de legalidad constitucional y que particularmente establecen la colaboración de las Cámaras y del Ejecutivo para la aprobación de cualquier proyecto, sea en forma general o cuando se hagan observaciones por uno de esos cuerpos al otro o por el Ejecutivo.⁴

2.3 Concepto de Técnicas Legislativas

Es el conjunto de problemas sobre la estructuración del proyecto de una ley, es decir, es el conjunto de procedimientos, formulaciones, reglas y estilos or-

2 Francisco Berlín Valenzuela, 1993, p. 33.

3 Miguel Ángel Camposeco Cadena, 2000, p. 8.

4 *Idem.*, p. 10.

denados y sistematizados que regulan la creación. Es el conocimiento y la aplicación sobre la composición y redacción de leyes y disposiciones jurídicas.⁵

Para Alberto Castells es el arte y la destreza necesarios para llegar a una correcta y eficaz elaboración de la ley. Por lo tanto la misma se conforma con los procedimientos, formulaciones, reglas y estilos ordenados y sistematizados que tratan a la ley durante su proceso.⁶

Para Aníbal Bascuñan Valdez es el arte o el conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes.⁷

La técnica legislativa ha de ocuparse del conjunto de directrices que deben seguirse para construir la estructura y contenido del ordenamiento jurídico.⁸

La actividad encaminada a construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas.⁹

La creación de una ley siempre tiene un fondo de carácter político y uno técnico. Empero la distinción entre lo político y lo técnico, podemos señalar lo siguiente:

1. Lo estrictamente político contiene las posiciones ideológicas de los partidos políticos y grupos de interés.
2. Lo técnico se refiere a las características formales que debe tener un texto normativo, como son: el uso del lenguaje, su estructura lógica, brevedad, claridad; y la inserción armónica dentro del sistema jurídico, es decir, de su cumplimiento con las reglas de reconocimiento (constitucionalidad y legalidad).¹⁰

2.4 Derecho Procesal Legislativo

El planteamiento esencial del presente ensayo consiste en plantear la existencia de una rama autónoma del derecho, que se encargue del estudio del proceso legislativo, proponga mejoras y aumente su eficiencia. Podríamos referirnos a esta nueva rama del derecho como “metodología jurídica aplicada al proceso de creación de leyes”, o bien, “Teoría legislativa”, con el fin de dar cuenta de su contenido, pero hemos preferido la denominación de “Derecho procesal legislativo” para separarlo del cuerpo de normas sustantivas que regulan la competencia y funciones (legislativas y no legislativas en su contenido material) de las instancias y órganos legislativos a nivel federal y de las entidades federativas.

El llamado “Derecho procesal constitucional” hasta ahora contempla aspectos exclusivamente relacionados con la justicia o jurisdicción constitucional,

5 Barra Mexicana de Profesiones en Asesoría Parlamentaria, p. 15.

6 Miguel Carbonell, Pedroza de la Llave, 2000, p. 120.

7 *Idem.*

8 *Idem.*, p. 119.

9 *Idem.*

10 *Idem.*, p. 40.

que se refiere a los diversos procesos jurisdiccionales de control constitucional. No obstante, el proceso legislativo, diseñado y establecido en el propio texto constitucional, tiene también un carácter procesal derivado del texto constitucional, por lo que, a nuestro juicio, deberá ser considerado como parte de esta rama novedosa del derecho adjetivo.

El Dr. García Belaunde (Profesor Principal del Departamento Académico de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú) señala que hace algunas décadas que circula en América Latina el vocablo “derecho procesal constitucional”, el cual está vinculado exclusivamente al proceso constitucional. Pero lo ha hecho sin mayores precisiones, se usa el término en forma recurrente, pero aún está lejos de haber sido fijado en forma clara.¹¹ Incluso él advierte que los aportes de Niceto Alcalá Zamora y Castillo son imprescindibles, ya que justamente es éste quien le otorga la referencia nominal “*Derecho Procesal Constitucional*”, para ello atiende a dos publicaciones, *Significado y Funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales*¹² y *Ensayos de Derecho Procesal civil, penal y constitucional*,¹³ en ésta última refiere la existencia de un derecho procesal constitucional que de manera inequívoca aparece en el título de la obra.

Como ya se ha señalado, Niceto Alcalá-Zamora y Castillo en 1944 utiliza por vez primera el término “Derecho procesal constitucional”, en Argentina, al publicar su libro *Ensayos de Derecho Procesal, Civil, Penal y Constitucional*, (Buenos Aires 1944) y luego lo reiterase y ampliase en comentarios bibliográficos publicados en la *Revista de Derecho Procesal* editada en Buenos Aires y que dirigía Hugo Alsina.¹⁴

Posteriormente a este inicio, el primer autor que plantea orgánicamente esta materia es Héctor Fix Zamudio en su tesis de Licenciado en Derecho en el año de 1955, presentada en cinco capítulos, dos de los cuales posteriormente serían presentados en revistas especializadas en 1956 y más tarde en el libro del mismo autor titulado *El Juicio de Amparo* en 1964.

Partiendo de la idea de que la Constitución consagra los aspectos fundamentales de la normativa procesal, además de los aspectos esenciales del ordenamiento jurídico y de que se encuentra en la máxima jerarquía respecto de las demás leyes, podemos decir que las reglas y las previsiones procesales, están conectadas de modo coherente a las previsiones constitucionales, por lo cual, en nuestra Carta magna, encontramos disposiciones que regulan la actividad procesal, a lo que la doctrina suele llamar *Derecho constitucional procesal*.

Algunos autores refirieron a la “materia procesal de la Constitución”, otro a los “mecanismos del orden Constitucional”, para llegar a expresiones más concretas como las que habla de una “justicia constitucional”. Hasta entonces (1940-1950) entre el derecho procesal y el constitucional había distancias muy

11 Revista de la Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005, p.185.

12 Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, 1933.

13 *Idem.*, 1944.

14 Revista de Derecho Procesal, 1945, p. 77.

grandes, debido a que el primero estaba sumido a una finalidad puramente instrumental, que implica un derecho al servicio de los demás, o bien, porque al no ser el constitucional un derecho sectorial, sino globalizador, de intereses fundamentales que los demás deben respetar y acatar por el principio de supremacía que ostenta, surgía un claro camino mediante que, de alguna manera, impedía verlos obrando armónicos.¹⁵

Con lo anterior no podemos suponer que la Constitución señale la diversidad en que se desenvuelve el proceso, sino que señale los ejes básicos y fundamentos rectores del mismo.

El derecho constitucional requiere, como todo ámbito normativo, del proceso para su efectividad, tanto para su efecto disuasorio de probables inobservancias, como por su propiedad de medio de realización de la coercibilidad de las normas jurídicas.¹⁶

La Constitución tiene normas de organización, de garantías y de procedimiento para asegurar su cumplimiento y el cumplimiento de los derechos y libertades que ella establece. Este es el núcleo del Derecho procesal constitucional, de este modo, se ocupa de las Instituciones establecidas en la Constitución que velan por su cumplimiento.¹⁷

El Derecho procesal constitucional es el conjunto de normas y principios que tienen por objeto el estudio del proceso constitucional, sus tipos, naturaleza, principios, presupuestos procesales, objeto del litigio, sus actos procesales, forma de iniciarse, tramitación, prueba, sentencia y recursos, en su caso. Es autónomo y pertenece al Derecho público.

El Dr. Héctor Fix Zamudio señala que el Derecho procesal constitucional constituye la rama más reciente de la ciencia procesal, que se encarga esencialmente del estudio sistemático de las garantías constitucionales en su sentido contemporáneo, es decir, ésta disciplina comprende el análisis de aquéllos instrumentos predominantemente procesales que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los órganos del poder.¹⁸

En palabras del Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *"el derecho procesal constitucional, es la disciplina que se encarga del estudio sistemático de la jurisdicción, órganos y garantías constitucionales, entendiendo estos últimos como los instrumentos predominantemente de carácter procesal dirigidos a la protección y defensa de los valores, principios y normas de carácter constitucional."*¹⁹

De este modo, y retomando el pensamiento de Mauro Cappelletti y de Fix Zamudio, Ferrer Mac-Gregor señala que para su estudio el derecho procesal constitucional, se divide en:

15 Osvaldo Alfredo Gozaíni, 1993, p. 162-163.

16 Susana Ynés Castañeda Otsu, pp. 120-121).

17 Iván Escobar Fornos, 1999, p. 89.

18 *Idem.*, pp. 13-14.

19 García Belaunde, Espinosa, Eloy y Saldaña Barrera, 2006, pp. 121-122.

Derecho Procesal Constitucional de las Libertades. Incorpora aquellos instrumentos consagrados en textos fundamentales para la protección de los derechos humanos. Actualmente existe una tendencia a la protección de los derechos humanos en toda América Latina.

Derecho Procesal Constitucional Orgánico. Aquel que se encarga del análisis de los procesos y procedimientos diseñados para dirimir conflictos competenciales y de atribuciones constitucionales de los distintos órganos de poder, aquí se puede ubicar el control constitucional abstracto de las disposiciones legislativas.

Derecho Procesal Constitucional Transnacional. Incluye los pactos y compromisos internacionales, así como la creación de tribunales supranacionales, especialmente aquéllos relativos a la protección de los derechos fundamentales, tales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo o la Corte Interamericana de Derechos Humanos de San José, Costa Rica, cuya función es semejante a los tribunales constitucionales en el ámbito interno.

Derecho Procesal Constitucional Local. Comprende el estudio de los distintos instrumentos encaminados a proteger los ordenamientos, constituciones o estatutos de los estados, provincias o comunidades autónomas. Podemos señalar que a partir del año 2000 en México se da la tendencia en desarrollar la llamada "justicia constitucional local", cuya competencia es del Poder Judicial local, lo cual se pone de manifiesto con las reformas a diversas Constituciones estatales, entre las cuales destacan, Veracruz, Tlaxcala, Quintana Roo, Coahuila y recientemente la de Chiapas con la creación de un Tribunal Constitucional.

La existencia de un derecho procesal constitucional, novedoso y que actualmente se encuentra en desarrollo y expansión. Atendiendo a las ideas de Ferrer Mac-Gregor, la ciencia del derecho procesal constitucional se justifica por;

1. *Legislación especializada.* Existen numerosas leyes que regulan los procesos constitucionales, entre ellas La Ley de Amparo, ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, recientemente la Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (ene. 2007).
2. *La magistratura especializada.* Corresponde a los órganos que recientemente han sido creados, con la finalidad exclusiva para conocer de litigios constitucionales sobre los cuales versa la interpretación directa de la Constitución. Particularmente en América Latina se han ido creando Cortes, Salas o Tribunales constitucionales que pudiendo estar dentro o fuera del Poder Judicial, son el máximo órgano encargado de funciones de control constitucional.

3. *La doctrina especializada*. A partir del surgimiento de los tribunales constitucionales europeos en la segunda mitad del siglo XX, se inició el estudio de los procesos constitucionales y de la magistratura especializada para resolverlos. Existen numerosos libros con dicha denominación, en México mucho debemos esto al Fix-Zamudio y al brillante trabajo que ha emprendido Ferrer Mac-Gregor, quién en 2004 coordina un libro denominado *Derecho Procesal Constitucional*.²⁰

De la misma manera, se han ido incorporando recientemente planes y programas de estudio en diversas universidades de México, tal es el caso de que ya existe una Maestría en Derecho Procesal Constitucional (Universidad Panamericana), y en el posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, se ha incorporado la materia de Derecho Procesal Constitucional que corresponde a la especialidad en Derecho Constitucional, y se espera que próximamente se imparta la cátedra en la licenciatura.

Es importante mencionar que en la década de los ochenta se crea el *Centro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional*, que para 2003 se sustituye por el *Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional*, en el marco del Primer Encuentro sobre la materia, celebrado en Argentina. Actualmente en México en septiembre de 2004 se da paso al Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, integrado por juristas expertos en la materia, quien a últimas fechas se ha encargado de organizar diversos eventos relacionados con la materia.

3. Principios constitucionales que rigen el proceso legislativo

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

I. Al presidente de la República;

La intervención del presidente de la República en el proceso legislativo ha sido considerada como algo natural y hasta benéfico en un régimen presidencialista al grado de que plantear su conveniencia o ponerla en entredicho.

El presidente ejerce la facultad más relevante en el Congreso federal que es la intervención en la creación o la modificación de las leyes; ninguna de las facultades o atribuciones del Congreso pueden anular el ejercicio de las facultades del presidente.

El presidente tiene la atribución de iniciar el proceso de creación de leyes, además él es quien lo puede concluir, o bien evitar que este se concrete mediante el ejercicio de su facultad de veto (observaciones al proyecto).

20 Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 2004.

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y

Por lo regular, las iniciativas de las leyes comienzan por la Cámara de Diputados, muy rara la vez comienzan en la Cámara de Senadores, pero claro, no hay que olvidar, que en la Cámara de Diputados sólo se lleva a cabo la iniciativa de Ley de Egresos sólo es facultad de dicha Cámara, pero las dos cámaras tiene las mismas facultades de iniciativas de leyes.

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.

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.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

En un régimen presidencial se concede al jefe del gobierno la atribución de no obedecer un mandato del órgano legislativo de promulgar un ley aprobada por los representantes de los ciudadanos, mediante la presentación de objeciones que en realidad se convierten en nuevas propuestas que modifican lo que habían decidido los legisladores.²¹

El veto podrá ejercerlo hasta el siguiente periodo ordinario, de manera que el plazo constitucional se cumple hasta que el Congreso vuelva a sesionar; esto puede durar hasta unos meses para ejercer dicho veto.

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. Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

²¹ Miguel Covian Andrade, 2009, p. 537.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 147.- La votación nominal se hará del modo siguiente:

I.- Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del presidente, se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no;

II.- Un Secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprobren;

III.- Concluido este acto, uno de los mismos secretarios, preguntará dos veces en alta voz, si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los secretarios y el presidente;

IV.- Los secretarios o prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas uno los nombres de los que hubiesen aprobado y otro el de los que reprobaren; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación.

Artículo 148.- Las votaciones serán precisamente nominales: primero, cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo, y tercero, cuando lo pida un individuo de la propia Cámara y sea apoyado por otros cinco.

También serán nominales en el caso del artículo 152.

Artículo 152.- Cuando la diferencia entre los que aprueben y los que reprobren no excediese de tres votos, se tomará votación nominal.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

No hay ley, que cuya difusión y aplicación no le interese, ni le convenga al Ejecutivo. Es decir que el Congreso no puede expedir ninguna ley que obligue al Ejecutivo a ejercer su facultad o atribución de determinada forma, mientras las Cámaras no se pongan de acuerdo o logren las votaciones necesarias para aprobar las leyes.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para

los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede 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 esta fracción, nos muestra que hay una excepción a la regla, en donde la Cámara de Senadores funciona y procede como Cámara de origen y la Cámara de Diputados se conduce como la Cámara revisora; con frecuencia sucede que en nuestro país la Cámara de Diputados se conduzca como la Cámara de origen y la Cámara de Senadores como la Cámara revisora. Pero he aquí una excepción.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

I (J, sic DOF 24-11-1923). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

En esta fracción se señala expresamente que el veto no será procedente en contra de resoluciones del Congreso o de algunas de las Cámaras, cuando ejerzan funciones antes mencionadas en la fracción.

El Dr. Miguel Covián dice; que las resoluciones del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras que expresamente no pueden ser vetadas por el presidente, existen otras que implícitamente tampoco puede ser vetada por este, dos de las cuales son el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara

de Diputados y la reforma a la Constitución Mexicana aprobada por el órgano legislativo federal y por los órganos legislativos de las entidades federales.²²

4. Teoría general del proceso

Es importante señalar que para abordar el tema de las sentencias constitucionales y en sentido estricto el derecho procesal constitucional como tal, es necesario hacer uso de la teoría general del proceso, ya que es un hecho que los conceptos básicos que nos refieren a las resoluciones jurisdiccionales ordinarias surgen precisamente ahí, en la jurisdicción común, por denominarla de algún modo y éstos posteriormente fueron analizados sistemáticamente por la doctrina científica del derecho procesal, en virtud de que en las normas procesales de todas las ramas de enjuiciamiento existía una verdadera anarquía en cuanto a sus categorías y denominación, postura que actualmente parece pernear tratándose de categorías de sentencias constitucionales, debido a que aun no existen muchos escritos respecto al tema en particular.

Cabe destacar que el fenómeno contemporáneo de la judicialización de las cuestiones políticas influye notablemente en las sentencias de constitucionalidad, pues como se ha enumerado anticipadamente, éstas pueden incluso llegar a desaparecer órganos originarios de poder, y otorgar competencias importantes, que sin duda alguna marcan un punto relevante en la división de poderes, sobre todo en sentencias de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

Los clásicos de la ciencia del derecho procesal analizaron las categorías y contenido de las resoluciones judiciales de los jueces ordinarios, ya que los diversos códigos procesales tanto civiles como penales, tenían criterios diversos sobre estas materia, lo que provocaba una verdadera confusión, por lo que de manera paulatina se construyeron los lineamientos que debían clarificar estas divergencias.²³ Justamente por ello es necesario incluir un capítulo específico de teoría general del proceso, entendiéndola como la parte de la ciencia procesal que se ocupa del estudio de los conceptos, principios e instituciones que son comunes a las diversas formas procesales especiales.

4.1 Acción

Es importante recalcar que esta palabra por sí misma denota distintos significados en el ámbito jurídico, así por ejemplo se suele hablar de acción por oposición u omisión, tanto en la culpa civil como en el delito penal; se usa el término para determinar la actividad del Estado en las relaciones entre el capital y el trabajo; para fijar los límites de una de las ramas del derecho, como cuando

22 *Idem.*, p. 540.

23 Héctor Fix-Zamudio, y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 2008, pp. 199-261.

se habla del campo de acción del derecho civil o penal o administrativo, etc., para identificar el derecho que se quiere proteger, seguida a veces del nombre del respectivo derecho material subjetivo, como acción reivindicatoria, acción posesoria, acción contractual, acción de estado civil, etc.

La gran variedad de significados y usos del término hace difícil su adecuada comprensión, sobre todo desde el punto de vista rigurosamente procesal; y por eso aún en la doctrina moderna y naturalmente en la legislación y jurisprudencia se le usa tanto para designar conceptos de contenido sustancial, como en los ejemplos mencionados anteriormente.²⁴

La noción de acción en el derecho procesal, indiscutiblemente la hallamos ligada al Estado, quien no sólo tiene el poder y derecho de someter a su jurisdicción a quienes requieran entablar un litigio o la declaración de un derecho, sino también la obligación de actuar mediante un órgano jurisdiccional para la realización o la verificación de los hechos. Esa petición que pone en movimiento la función jurisdiccional del Estado (en sentido estricto) es el medio para el ejercicio de la acción y se le conoce como demanda (en lo civil, laboral, contencioso-administrativo) y como denuncia o querrela (en lo penal); pero debe tenerse cuidado en no confundirlas, porque si bien la acción se ejercita mediante la demanda, en ésta se encuentra también la pretensión que es el objetivo concreto del demandante en cada proceso.

Podemos entonces señalar que la acción es el *poder jurídico* que tiene todo sujeto de derecho *para comparecer a juicio en demanda de la satisfacción a una pretensión*. Cabe aclarar que a la acción se puede acudir con derecho material o sin él, basta la existencia de la pretensión que fundada o infundada, haya originado el litigio.

El objeto de la acción según *Chiovenda*, es satisfacer al acreedor el interés jurídico que tiene de cualquier modo. El problema se resuelve: la acción tiene como elementos, el sujeto activo, el actor. Aquí es donde justamente inician las complicaciones, ¿el sujeto pasivo quién es? Si es un derecho objetivo, el sujeto pasivo no es el deudor ni el demandado; podemos equiparar al sujeto pasivo del derecho subjetivo, al órgano del Estado que está obligado a prestar el servicio jurisdiccional, o sea el órgano judicial, éste es el sujeto pasivo de la relación. En ese caso, el demandado es el obligado a prestar su contingente en la obligación que se hace, pero no al actor porque no hay relación jurídica entre el actor y el demandado, sino entre el demandado y el juez; una relación de carácter objetivo, no subjetivo, por lo tanto la acción pertenece al derecho objetivo y no al subjetivo.

Es importante recalcar que en el derecho subjetivo, el objeto es la prestación de aquel que está sujeto al cumplimiento de la obligación, y forma su materia. En la acción el objeto de la relación entre el actor y el órgano jurisdiccional es el servicio jurisdiccional, todos los actos del procedimiento, y por último la sentencia, esto es el objeto completamente distinto, la relación subjetiva.

²⁴ Hernando Devis Echandía, 1997, pp. 173-174.

Chiovenda empieza por hablar de la distinción entre derecho objetivo y derecho subjetivo y atiende a la noción puramente civilista de la distinción entre derecho objetivo y subjetivo, por ello sostiene que el derecho procesal no pertenece al derecho privado, sino al derecho público. Enseguida habla de derecho público y privado, haciendo la distinción tradicional entre los dos derechos para llegar a la conclusión de que las normas que determinan la actividad del Estado en presencia de los conflictos de los particulares, no pueden pertenecer al derecho de los particulares, sino tiene que pertenecer al derecho del Estado, y por lo tanto, son de derecho público.²⁵

Con todo lo anterior, podemos afirmar que muchas son las teorías que se han expuesto para explicar la naturaleza y características de la acción procesal, pero todas ellas se pueden incluir en dos grandes corrientes doctrinales que son; la de la teoría llamada tradicional o clásica y la de la teoría conocida con el nombre de autonomía de la acción. Ambas teorías tuvieron sus orígenes en romanistas alemanes y se basan como debiera suponerse en estudios de derecho romano, quizás podemos ubicarlas de la siguiente manera:

- a. Teoría tradicional o Clásica.²⁶
- b. Moderna o de la Autonomía de la Acción.²⁷

Por ejemplo para Savigny, la palabra acción tiene dos acepciones, la primera como un derecho que nace con la violación de otro derecho, la segunda, como ejercicio del derecho mismo. En el primer punto, el derecho de acción es el conferido a la parte lesionada para la reparación de la violación de sus derechos. En la segunda acepción, la palabra acción expresa el ejercicio mismo del derecho, y entonces, en la hipótesis de un proceso que se instruye por escrito, esta palabra designa el acto escrito que empieza el debate judicial.²⁸

La acción tiene múltiples definiciones, es un derecho que tiene por objeto nada más mover la actividad jurisdiccional del Estado, asimismo tiene por objeto una sentencia justa o favorable. *Carnelutti*²⁹ a este respecto señala que

25 Gabriel García Rojas, 2008, pp. 1-15.

26 Savigny, Demolombe, Garsonnet y César-Bru.

27 Winscheid, Muther, Wach, Chiovenda, Degenkolb, Ploz, Rocco, Kohler, Coviello.

28 Luis Dorantes Tamayo, 1990, p. 53.

29 Auténtico y profundo jurista, que consagró toda su vida al estudio de los problemas del Derecho y del proceso. Su primera instrucción la recibe en Venecia y en 1900 se gradúa en la Univ. de Padua. Como escritor, su obra es portentosa. Desde sus primeros estudios hasta su magistral *Diritto e Processo* hay una vasta producción jurídica de libros y artículos, fruto de una constante meditación, que es, como ha dicho Satta, una reflexión sobre sí mismo. Entre aquéllos destacan: *Studi di diritto civile* (1916), *Studi di diritto industriale* (1916), *Studi di diritto commerciale* (1917), *Studi di diritto processuale* (1925-39), *Istituzioni del processo civile italiano* (1941), *Lezioni sul processo penale* (1946-47), *Questioni sul processo penale* (1950), *Diritto e Processo* (1958). De menor entidad, pero también de gran altura, son sus *Discorsi intorno al diritto*, *Teoria generale del reato*, *Teoria generale del diritto*, *Metodologia del diritto*, *Introduzione allo studio del diritto*, *Come nasce il diritto*, *Come si fa un processo*, *Arte del Diritto* y sus famosas Cartas. Fundador y director, con Chiovenda, de la *Riv. di Diritto Processuale*; interviene en la Comisión real para la reforma del Código procesal civil italiano. Su Proyecto de Código procesal civil "ha quedado como el mayor esfuerzo teórico en el orden y en las formas de los juicios". Su fuerza creadora, su densidad de pensamiento y su constante sentido contradictorio han abierto en la ciencia procesal horizontes renovadores.

la acción involucra un interés privado y un interés público, la satisfacción individual de la necesidad jurídica está cubierta por el interés jurídico de la acción; el interés jurídico privado y la composición de la *litis*, la pacificación social que produce la acción y la sentencia; el apaciguamiento de las pasiones por una parte, el restablecimiento social aunque se versen intereses individuales, tienen un interés social de carácter público.

4.2 Proceso

Representa el conjunto de actos que son necesarios, en cada caso, para obtener la creación de una norma individual.³⁰

- Giuseppe Chiovenda: es el conjunto de actos coordinados para la finalidad de la actuación de la voluntad concreta de la ley (en relación a un bien que se presenta como garantizado por ella) por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria.³¹
- Ramiro Podetti: es un fenómeno específico, jurídicamente regulado, que nace con la petición de protección jurídica del actor ante el poder jurisdiccional, se desarrolla gracias al ejercicio por el órgano y los sujetos de las diversas facultades que integran la acción, mediante las formas procesales, y que tiene por fin la actuación del derecho objetivo, en procura de la satisfacción del interés individual de los sujetos y del general del mantenimiento inalterado del órgano jurídico estadual.³²
- Rafael de Pina: conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del decreto objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto mediante una decisión de juez competente.³³
- Cipriano Gómez Lara: un conjunto de procedimientos, entendidos como un conjunto de formas o maneras de actuar.³⁴

4.3 Procedimiento

Constituye cada una de las fases o etapas que el proceso puede comprender.³⁵

Alcalá Zamora: se compone de la serie de actuaciones o diligencias sustanciadas o tramitadas según el orden y la forma prescritos en cada caso por el legislador y relacionadas o ligadas entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.³⁶

30 Víctor de Santos, 2011, p. 708.

31 Carlos Arellano García, 2004, p. 5.

32 *Idem.*, p. 5.

33 *Idem.*, p. 6.

34 Cipriano Gómez Lara, 2004, p. 244.

35 Víctor de Santos, 2005, p. 709.

36 José Ovalle favela, 2008, p. 182.

Carnelutti: el orden y la sucesión de su realización.³⁷

La combinación de los actos, necesario para la obtención del efecto común, da lugar a un ciclo, que se llama procedimiento. No se dice que tal ciclo sea suficiente para conseguir por sí solo el resultado final, constituyendo así el proceso, ya que éste puede exigir más de un ciclo, esto es, más de un procedimiento.³⁸

4.4 Principios procesales

(Del latín *Princeps*, primero y principal; origen y fundamento.)

En la doctrina incluye en el concepto tres categorías diversas:

- I. Las bases esenciales sobre las cuales ha de desarrollarse el proceso para ser tal.
- II. Las normas que idealmente deben regirlo.
- III. Las formas, instrumentos o mecanismos que se usan para lograr su eficacia.

Los principios son las condiciones de existencia del proceso y se refieren a su trilogía estructural.

1. *Jurisdiccionalidad*: la actuación de un *tertius supra partes*, exige la imparcialidad de aquél, e implica su potestad legal de dirección del debate y la coercividad de su decisión del conflicto de pretensiones.
2. *Contradicción*: Conduce a que las partes, en posición de igualdad, tengan las mismas posibilidades de actuar ante el juzgador como consecuencia de la bilateralidad de la audiencia y de la instancia.
3. *Dinámica procesal*. El proceso está constituido por actos que se producen de tal modo concatenado que cada uno se basa en el anterior y da sustento al que le sigue, por lo cual forman una serie compuesta por grados y frases. La serie avanzada progresivamente y de manera irreversible. Por ello, al concluir o cerrarse cada etapa decaen los derechos no ejercidos en ella. Los principios de la dinámica procesal son:

- Serialidad.
- Gradualidad.
- Progresividad.
- Irreversibilidad.
- Preclusividad.
- Decaimiento.

37 *Idem.*, p. 182.

38 *Idem.*

Las reglas técnicas: son las modalidades que cada legislador, de acuerdo con su propia política, adopta para el desenvolvimiento de los principios y para logro de los *desiderátum*.³⁹

El método jurídico es toda técnica de aproximación al fenómeno jurídico en su realidad histórica, humana y social.⁴⁰

No sólo existe un método para investigar el derecho, por lo tanto, tampoco existe un método especificativo para la aplicación de la un técnica legislativa. Pero por lo regular se utilizan los métodos lógicos comunes como;

- a. *Deductivo*: se aplica la deducción, siendo un razonamiento que va de lo general a lo particular.
- b. *Inductivo*: parte de lo particular hasta llegar a lo general.
- c. *Analógico*: se funda en la inferencia de un caso resuelto para aplicar la misma solución a otro parecido.
- d. *Presuntivo*: Parte de hechos ciertos y comprobables.

5. Modificación de la Ley

5.1 Reforma (Del lat. *reformāre*)

En el *Diccionario de la Real Academia Española* define a la reforma como: Volver a formar, rehacer, o bien como, modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo.

El poder reformador es una institución jurídico-política, es un poder inherente al pueblo, en virtud del cual se reforma y se adiciona la Constitución, aun cuando es un atributo diferente al poder constituyente. Es un de los poderes que está por encima de los poderes del Estado, es un poder supra-estatal, precisamente para poder modificar la Constitución.⁴¹

La característica más importante del poder reformador es ser un poder supraestatal, es decir, está por encima de los poderes constituidos. Otra característica es que es un poder que posee una sola función, que consiste en adicionar y modificar la Constitución; también es un poder de revisión de todas aquellas reformas y adiciones que contenga la Constitución: además, no es un poder permanente, por que únicamente opera cuando va a realizar su función reformadora.⁴²

39 Diccionario de Derecho Procesal, 2004.

40 Gustav. Radbruch.

41 Enrique Quiroz Acosta, 2005, p. 125.

42 *Idem.*, pp. 125-126.

Título Octavo De las Reformas de la Constitución

Artículo 135 CPEUM. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, 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 sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

5.2 Abrogación (Del lat. *abrogatĭo, -ōnis*).

La acción de abrogar se define como: Anular, abolición o revocación de una ley, decreto, uso, costumbre. Acción y efecto de abolir, revocar.⁴³

5.3 Derogación (Del lat. *derogatĭo, -ōnis*).

La derogación es Abolición, anulación de una ley.

Es el acto legislativo consistente en quitar la fuerza obligatoria de la ley, reemplazándola por otra.⁴⁴

Derogación expresa o directa: la que tiene lugar cuando resulta de los términos de la ley misma.⁴⁵

Derogación indirecta o tácita: cuando la abrogación no está expresamente establecida en el texto de la ley, siendo consecuencia de su incompatibilidad con otra posterior.⁴⁶

6. La estructura del proyecto legislativo

Para la comprensión del un precepto jurídico, es necesario que tenga una estructura interna adecuada y congruente con el contenido que se regula. La estructura formal no es más que una división y sistematización en función del objeto del conocimiento que se regula.

La identificación del objeto a regular es fundamental para el diseño de su estructura. Dicha estructura debe permitir la identificación clara de las partes fundamentales. Así, por ejemplo, es factible que la estructura interna de un proyecto de ley cuyo contenido sean aspectos procesales, se conformará en

43 María Lura Valletta, *Diccionario Jurídico*.

44 J. María Laura Vallarta, *Diccionario Jurídico*.

45 *Idem*.

46 *Idem*.

núcleos normativos ordenados aparte de un diagrama de flujo, donde los núcleos normativos tendrán una secuencia lógica procesal según los procedimientos de que se trate. Un proyecto de ley mal estructurado, no garantiza la uniformidad deseada en su aplicación ni adjudicará poderes normativos a los órganos de aplicación del derecho y a los intérpretes normativos.

La estructura de un proyecto también está en función de la extensión de la materia a regular; habrá proyectos o leyes con poco, regular o abundante articulado, lo que en realidad no significará problema alguno. El problema surge cuando, en razón de la materia, la regulación que se propone se presenta como independiente del cuerpo normativo al que en realidad pertenece.

6.1 Título del proyecto

La denominación (título) debe ser corta, precisa y debe estar precedida por la categoría de la norma de que se trate, así mismo, el título debe ser único para cada ley y complemento, pero también breve y concreto, es decir habrá de omitir todo lo que no es necesario para su identificación.

6.2 División temática del proyecto

En la división temática de un proyecto normativo se distinguen las disposiciones no obligatorias y las obligatorias. Se divide en tres partes: una parte expositiva, una parte dispositiva y una parte final. Pero es posible que nos encontremos con leyes que no contengan parte expositiva o parte final, porque no son imprescindibles.

6.3 Exposición de motivos

La parte de exposición de motivos, consta de un preámbulo o exposición de motivos, de carácter general; se puede decir que el preámbulo y la exposición de motivos son enunciados que suelen anteceder al artículo de algunos documentos normativos, que no forman parte de la ley, a pesar de que son importantes para contribuir a la comprensión del proyecto, legitimarlo y fundamentarlo adecuadamente.

La exposición de motivos se conforma por los siguientes aspectos:

- La fundamentación de las competencias para legislar en la materia.
- La motivaciones o justificación de contenido material de la iniciativa de ley, a través de la exposición del conjunto de argumentaciones políticas, económicas, o de cualquier naturaleza que soporten la iniciativa.
- Los antecedentes de las instituciones que pretenden regular, así como los criterios jurisdiccionales que en su caso, se hayan emitido.
- Los objetivos que se buscan alcanzar con la iniciativa.

- La valoración del impacto normativo, así como las innovaciones que en su caso introduce la norma propuesta.

Pero no debe de contener razonamientos persuasivos, fundamentos o aclaraciones con fines didácticos, políticos, éticos, o de cualquiera otra naturaleza.

*Disposiciones preliminares o generales.*⁴⁷

En este marco de introducción al cuerpo normativo se establecen los ámbitos de validez jurídica; es necesaria para identificar al proyecto o iniciativa de que se trate; éste se precisa con los siguientes aspectos:

- El objeto y la finalidad de la disposición normativa. Para su determinación se recomienda evitar el uso de términos o frases meramente declarativos, es decir, sin ninguna significación jurídica.
- Los ámbitos de validez, que deban señalarse como especial, el personal, el material y excepcionalmente el temporal (como en el caso de las leyes de ingresos o de otras que requieran predeterminar su vigencia).
- Eventualmente las definiciones o especificaciones del significado de un término o de una expresión usada con sentido técnico (jurídico o científico).

6.4 Las reglas de supletoriedad (si fuera el caso)

*Disposiciones finales.*⁴⁸

Las disposiciones finales establecen el objetivo de esta disposición normativas que es prever el tránsito de una situación jurídica dada, a una situación jurídica nueva, que es creada o modificada por virtud del sistema jurídico; razón por la cual estas normas deberán perder su vigencia luego de cumplida la transición o el plazo que ellas misma determinan.

Por otra parte, la doctrina no comparte completamente lo anterior y distingue distintos tipos de normas contenidas en este apartado de disposiciones finales, tales como:

- Las relativas a la puesta en vigor de la norma.
- Las que establecen límites eventuales de eficiencia de las normas.
- Las disipaciones de coordinación (que modifican textualmente textos previgentes, con el objetivo de coordinar las nuevas disposiciones con aquéllas vigentes).
- Las disposiciones abrogatorias (supresión de la ley en su totalidad) o derogativas (que excluyen del ordenamiento jurídico, artículos o partes del mismo relacionados con la materia organizada por las nuevas disposiciones).
- Las disposiciones propiamente transitorias (que organizan la transición de las situaciones jurídicas previgentes a la nueva).

47 José Rafael Minor Molina, José Roldan Xopa, 2006, pp. 24-25.

48 *Idem.*, pp. 33-34.

Las disposiciones finales son parte de los textos normativos y agrupados en el apartado de artículos transitorios es práctica en técnica legislativa, que posean su propia numeración, independiente de la numeración de los artículos contenidos en las disposiciones preliminares y principales.

6.5 Lenguaje normativo

El derecho posee un lenguaje especial, conformado por reglas de conducta; dichas reglas no son evidentes, por lo cual necesitan una interpretación. Es necesario distinguir tres tipos de niveles del lenguaje que corresponde a los conceptos de norma.⁴⁹

- Lenguaje objeto: es el lenguaje que se habla.
- Metalenguaje: es el lenguaje con el que se habla del primero.
- Meta meta lenguaje: es un metalenguaje de segundo grado que se refiere a este último.

6.6 Problema de redacción normativa

Ambigüedad: (Del lat. *Ambiguïtas,-ãtis*): Que puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones. DIC E. es decir que una misma palabra (significante) puede tener muchos significados. La polisemia ayuda a comprender la relación que hay entre el significado y el significante.⁵⁰

Vaguedad: Expresión o frase vaga. DIC R. son los límites precisos de su campo de aplicación. Decimos que una norma cae en vaguedad cuando no existen un conjunto de palabras que nos permita determinar su significado.⁵¹

Estilo Legislativo: Debe ser íntegro e inequívoco, pero fundamentalmente certero, con el objetivo de que las comas sean claras, simples y precisas a costa de la elegancia estética.⁵²

Léxico jurídico o técnico: Los vocablos jurídicos o técnicos deben emplearse en su sentido preciso. Debe procurar la uniformidad de la terminología empleada en las diversas leyes, sin perjuicio de que, por excepción, se le dé un contenido especial para los efectos de una ley determinada.⁵³

Puntuación: En el lenguaje jurídico la coma es el signo de puntuación más controvertido, ya que su mal uso puede acabar en pleito. En la mayoría de los casos esos errores se reducen a una mera contravención a la gramática, como cuando aparece una coma entre el sujeto y el verbo (que no se debe poner nunca). Pero en el mal uso especificativo o explicativo de la coma en los textos legales, las consecuencias pueden ser graves.⁵⁴

49 *Idem*, p. 51.

50 *Idem*., p. 53.

51 *Idem*.

52 *Idem*., p. 55.

53 Miguel Ángel Lopez Olvera, 2006, p. 114.

54 *Idem*., p. 114.

Formas verbales: Indica que todo precepto legal debe de formularse en tiempo presente del modo indicativo. El precepto debe tener relación con el tiempo, en el que se lee y se aplica. A menos que sea imprescindible el uso del futuro o del pasado.⁵⁵

Brevedad del lenguaje: Las frases deben de ser breves y simples, esto se puede lograr cuando se emplean palabras indispensables y no superfluas o prescindibles. Pero es mejor una larga y minuciosa explicación que una breve y difícil explicación.⁵⁶

Lenguaje directo: Para poder expresar en forma directa los conceptos habitualmente complejos, debemos respetar ciertas pautas en las construcciones sintácticas, o en la combinación de palabras, por lo tanto, el armado de frases debe hacerse de tal forma que el concepto quede expresado con claridad.⁵⁷

Claridad en Redacción: Las disposiciones deben ser redactadas de forma tal que resulten identificados los sujetos activos y pasivos.⁵⁸

Lógica normativa.

Coherencia.⁵⁹

Implica la congruencia material de las normas y refleja una racionalidad normativa específica por parte del legislador. Con base en este principio, el desarrollo de las normas de un sistema jurídico debe ser racional (excluye la irracionalidad o situaciones contradictorias). Un sistema es consistente cuando cada caso está vinculado con una única solución y, por lo tanto para un mismo caso no es posible prever dos o más soluciones diferentes y contradictorias.

Completitud.⁶⁰

Las llamadas lagunas del derecho se producen cuando un caso carece de soluciones por que la ley no lo contempla. Sin embargo, esta afirmación no es teóricamente correcta en tanto a partir del principio de completitud, las leyes son completas. Teóricamente el legislador debe de legislar todos los casos relevantes.

7. Diferencia entre Proceso Legislativo y Procedimiento Legislativo

Los conceptos proceso legislativo y procedimientos legislativos se encuentran en controversia por que en la doctrina constitucional pueden ser utilizado como un sinónimo o bien con una concepción diferente.

55 José Rafael Minor Molina, José Roldan Xopa, 2006, p. 55.

56 *Idem.*, p. 57.

57 *Idem.*, p. 58.

58 *Idem.*, p. 59.

59 *Idem.*, p. 72.

60 *Idem.*, p. 75.

- Jorge Madrazo: Proceso legislativo es la serie de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto.
- Felipe Tena Ramírez: El proceso de formación de las leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley, facultad que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de ley o decreto.
- Eduardo García Máinez: Proceso legislativo moderno. Existen seis diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.
- Ortiz Arana y Trejo Cerda: Dicen que el proceso legislativo y el procedimiento son diferentes; el procedimiento es un concepto de significado más amplio, y el proceso legislativo es comprendido y abarcado por el procedimiento legislativo.

Proceso Legislativo. Se vincula en el ámbito de acción que corresponde estrictamente al órgano Legislativo. Etapas: iniciativas, dictaminación, discusión aprobación y expedición de la ley.⁶¹

Procedimiento Legislativo. Corresponde a una función y a un órgano específico a fin de abarcar íntegramente esa diversidad de actos, etapas, momentos, órganos y sus etapas; la preparación del proyecto de ley, iniciativa, dictaminación, discusión, aprobación, expedición de la ley, promulgación, publicación e iniciativa de la vigencia.⁶²

7.1 Acto del procedimiento

El acto del procedimiento es la persona o el órgano que debe realizarlo, cumplirlo o ejercerlo; puede llevarse a cabo en ámbitos especiales y temporales distintos, ya dentro de una Cámara o fuera de la misma, pero sus efectos se ordenan y concatenan para supeditarse a la escuela instrumental reglamentaria durante la cual otros actos lo han precedido.⁶³

La tarea del proceso legislativo es realizada por el Congreso de la Unión, como órgano que representa al pueblo mexicano y al que corresponde la potestad legislativa del Estado. Con lo antes mencionado se fundamenta nuestro régimen jurídico en democrático (dispuesto en el art. 40º CPEUM), que implica que ambas Cámaras son la depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario.

En nuestra Carta Magna, el art. 49º prevé el principio de división de poderes. "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

61 Ortiz Arana y Trejo Cerda, p. 50.

62 Ortiz Arana y Trejo Cerda, p. 51.

63 Miguel Ángel Camposeco Cadena, 2000, p. 11.

Montesquieu en su libro *Del Espíritu de las Leyes* Define el poder a la vez como función y como órgano y describe la división de los poderes del Estado en el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial y promueve que su titularidad se encargue respectivamente al Parlamento o Congreso, al gobierno y los tribunales de justicia. Montesquieu ha sido el creador de la teoría de la división de los poderes, teoría que nos remonta a Aristóteles, que en su obra *La política* señala la existencia de tres poderes; un Poder Legislativo o asamblea deliberante, una fuerza ejecutiva y los aplicadores o intérpretes de la ley.

Pero hay que mencionar, para que no se equivoque en el término, que es un solo y único poder que se divide para su ejercicio o para cumplir sus funciones.

Asimismo el artículo 50º expresa: "El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores."

En nuestro sistema jurídico, la función legislativa está consagrada en los artículos 70º, 71º, y 72º de la Constitución federal, en los que se detalla la forma que debe seguir el Congreso para producir una ley; o sea, el procedimiento por el cual deberá pasar todo proyecto de ley antes de ser ley; así también, en los artículos 73º y 74º de la misma Constitución se enumeran las materias en las cuales el Congreso podrá ejercer la función legislativa.⁶⁴

Son dos poderes que en nuestro país intervienen en la elaboración de las leyes federales: Legislativo y Ejecutivo. La intervención de aquel se relaciona con las tres primeras etapas; la de éste, con las restantes.⁶⁵

7.2 Fuentes del Derecho

Fuentes formales: Son los procesos de creación de las normas jurídicas.

Fuentes reales: A los factores y elementos que determinan el contenido de las normas.

Fuentes históricas: Son los documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.⁶⁶

8. Etapas del proceso legislativo

8.1 Iniciativa.(Del lat. *initiātus*, part. pas. de *initiāre*, e -iva).

El diccionario de la Real Academia Española maneja varias definiciones: Que da principio a algo; Derecho de hacer una propuesta; Acto de ejercerlo; Acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar; Tomar la iniciativa; Cualidad personal que inclina a esta acción; Procedimiento establecido en algunas

64 Miguel Alejandro López Olvera, p. 20.

65 Eduardo García Máynez, 1997, p. 54.

66 *Idem.*, p. 51.

constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas; como sucede en Suiza y en algunos Estados de Norteamérica.

El *Diccionario Jurídico* Espasa dice: La iniciativa es la “potestad de formular un proyecto o proposición de ley, cuya presentación ante las Cámaras constituye el primer trámite del procedimiento legislativo, que pone en marcha el mismo.”

Para Elisur Arteaga “una iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o derecho que la Constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto; éstos pueden ser decretos propiamente dichos o decretos declaración, decretos resolución o decreto acuerdo.”⁶⁷

La facultad de iniciar leyes o decretos se encuentra dispuesta por el artículo 71 de la CPEUM, el cual establece:

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.

La iniciativa es la facultad del derecho subjetivo público de hacer, es decir, que ponen en marcha al órgano del Poder Legislativo de presentar proyecto del ley.

El contenido de la iniciativa: Este documento se integra de dos partes: la exposición de motivos y el texto del proyecto.

Exposición de motivos: Siempre debe ser la justificación que dio origen a la ley, es decir, la explicación de la fuente real de la norma jurídica que se pretende nazca en el sistema legal. Es posible concluir que su contenido debe incluir los siguientes elementos:

1. Destinatarios
2. Introducción
3. Justificación del proyecto o decreto
4. Descripción de la estructura y contenido del proyecto
5. Fundamentación Jurídica
6. Presentación

⁶⁷ Elisur Arteaga Nava, 1999, p. 275.

No siempre se incluyen todos los elementos antes mencionados, depende si son indispensables o no, y su integración es variable, ya que depende de la voluntad política o del contenido mismo de la iniciativa.⁶⁸

Texto del proyecto de ley o decreto: Una vez que se ha redactado la exposición de motivos de la ley o decreto, se debe continuar con el texto del proyecto. esto es, con las disposiciones que pretenden regular una determinación situación jurídica. Esta se organiza son los siguientes componentes normativos:

1. Denominación
2. Títulos
3. Capítulos
4. Artículos
5. Fracciones
6. Artículos transitorios.
7. En ocasiones, si el proyecto es muy grande, se incluye libros y subtítulos.

De conformidad: De esta manera la iniciativa de ley o decreto, está en condiciones para que se lleve a cabo el decreto, para que se lleve a cabo el acto de su presentación-recepción ante una de las Cámaras del Congreso de la Unión; el camino procesal que puede conducir a ser derecho positivo.⁶⁹

La Cámara ante la cual se inicia un proyecto de ley recibe el nombre de Cámara de origen, la que le sigue recibirá el de Cámara revisora. La Cámara de origen puede ser cualquiera, la de Diputados o Senadores, salvo que el proyecto respectivo se refiera a empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas. En estos casos la Cámara de origen será siempre la de Diputados.

8.2 Discusión (Del lat. *discussio*, -ōnis)

En el diccionario de la Real Academia Española se define a la discusión como: Análisis o comparación de los resultados de una investigación, a la luz de otros existentes o posibles.

Una vez presentada la iniciativa a la comisión correspondiente, esa delibera para presentar un dictamen. La elaboración del dictamen implica un trabajo técnico, en el que la comisión examina la exposición de motivos de la norma jurídica propuesta.

Una vez que se firma por la mayoría de los integrantes de la comisión, el dictamen se convierte en una proposición legislativa. Una vez presentado dicho dictamen comienza el debate legislativo.

68 Miguel Angel López o López, p. 142.

69 *Idem.*, p. 143.

El acto de discutir está precedido normalmente por las dos lecturas de los proyectos presentes por la comisiones; los proyectos de ley o decreto deben ser leídos dos veces; después son discutidos.⁷⁰

El debate se da en un marco de completa publicidad en la tribuna del recinto legislativo que sirve de sede a cada una de las Cámaras, ahí el debate se vuelve un juego de habilidades en el que la lógica y la oratoria se convierten en los principales instrumentos para apoyar y defender el proyecto de ley o decreto, o bien atacarlo y alentar su rechazo.

La discusión entonces toma el sentido de una lucha de contrarios en donde se confrontan argumentos, alegatos, opiniones, puntos de vista y visiones del mundo, fiel reflejo de la cantidad política que se da en la sociedad entre partidos, grupos, sectores y clases sociales y que habrá de dirimirse, por lo menos temporalmente, al aprobar o rechazar el dictamen con proyecto de ley o decreto.

La ley vendrá a ser el resultado de ese proceso de lucha en la que una, o varias fuerzas aliadas, se sobreponen a otra u otras, en virtud de contar con el respaldo suficiente para transformar su poder político en voluntad normativa o dispositiva.⁷¹

Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procede a votar en tal sentido, y si es aprobado se discutirán en seguida los artículos en particular. En caso contrario, se pregunta, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la comisión. Si la resolución es afirmativa, volverá para que lo reforme, y si es negativa, se tendrá por desechada.

Cerrada la discusión de cada un de los artículos en lo particular, se preguntará si se puede o no votar; y en el segundo vuelve el artículo a la comisión.

8.3 Aprobación (Del lat. *approbatĭo*, -ōnis)

Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley; la aprobación puede ser parcial o total.⁷²

8.4 Sanción (Del lat. *sanctĭo*, -ōnis)

Acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto. (*Diccionario Real Academia Española*)

Sanción "es el acto de adhesión del Jefe del Ejecutivo al proyecto de ley aprobado por el Legislativo". Puede ser de dos tipos: expreso o tácito. "El primero ocurre cuando el presidente de la República emite el acto de sanción firmando el proyecto."⁷³

70 Cf. Miguel Alejandro López Olvera, p. 24.

71 Idem., p. 164.

72 Cf. Eduardo García Máinez, 1997, p. 53.

73 Cf. Revista *Quórum*, Gonzalo Santiago Campos, p.151.

8.5 Publicación (Del lat. *publicatĭo*, *-ōnis*)

Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el Diario oficial de la federación.⁷⁴

8.6 Iniciación de la vigencia

Iniciación (Del lat. *inītiatĭo*, *-ōnis*): Acción y efecto de iniciar o iniciarse.

Vigente (Del lat. *vīgēns*, *-entis*, part. act. *de vīgēre*, tener vigor): Dicho de una ley, de una ordenanza, de un estilo o de una costumbre: Que está en vigor y observancia.

El plazo establecido entre el momento de la publicación y aquél en donde la ley entra a en vigor, (*vocatio legis*); al concluir el plazo la ley obliga a todos a ser cumplida; en ese momento aparece la coacción de la ley.

9. Facultades legislativas y no legislativas

La Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, las legislaturas de los Estados y hasta el mismo presidente de la República mexicana, tiene facultades del ámbito legislativo y facultades no legislativas, en las que no intervienen en un proceso parlamentario (ya mencionado en los párrafos anteriores de este artículo). Enunciaremos las facultades legislativas y no legislativas que son:

En el art. 71º, de nuestra Carta Magna, tiene la facultad de iniciar leyes el presidente de la República (Art. 71º.I), los Diputados y los Senadores al Congreso de la Unión (Art. 71º Frac. II) y en el Art. 72º, de la Carta Magna se estipula el procedimiento legislativo, Art. 73º, Facultades del Congreso, Art. 74º, Facultades de los Diputados, Art.76º, Facultades del Senado, Art.77º, Las cámaras pueden hacer sin la intervención de la otra y Art. 89º, Facultades y obligaciones del presidente.

9.1 Facultades Legislativas

- Imponer contribuciones. (Art.73º VII)
- Celebrar empréstitos, mandar pagar la deuda nacional, aprobar anualmente los montos de endeudamientos. (Art.73º VIII)
- Restricciones del comercio de Estado a Estado. (Art.73º IX)
- Legislar sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos de apuesta y sorteos, y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear. (Art.73º X)
- Leyes del trabajo reglamentario. (Art.73º X)

74 Eduardo García Máynez, 1997, p. 55.

- Leyes donde declaran buenas o malas presas de mar y tierra, y leyes de Derecho Marítimo de paz y guerra. (Art.73° XIII)
- Reglamentos para la Guardia Nacional. (Art.73° XV)
- Leyes sobre la Nacionalidad. (Art.73° XVI)
- Leyes sobre Salubridad. (Art.73° XVI)
- Leyes sobre vías generales de comunicación, postales y correos. (Art.73° XVII)
- Leyes sobre uso y aprovechamiento de las aguas. (Art.73° XVII)
- Para la casa de moneda. (Art.73° XVIII)
- Reglas para la ocupación y enajenación de terrenos baldíos. (Art.73° XIX)
- Leyes de organización del Cuerpo Diplomático y Cuerpo Consular mexicano. (Art.73° XX)
- Legislación para la pena Federal. (Art.73° XXI)
- Ley que regule la organización de la fiscalización de la Federación, Normar la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales. (Art.73° XXVI)
- Leyes de contabilidad gubernamental. (Art.73° XXVIII)
- Establecer contribuciones sobre. (Art.73° XXIX)
 1. Comercio exterior.
 2. Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.
 3. Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
 4. Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
 5. Especiales. a) energía eléctrica, b) productos y consumo de tabaco, c) gasolina y derivados del petróleo, d) cerillos y fósforos, e) aguamiel y productos de fermentación, f) explotación forestal y g) productos y consumo de la cerveza.

En dichas contribuciones especiales participaran las entidades federativas.

- Legislar sobre símbolos patrios. (Art.73° XXIX-B)
- Leyes en materia de asentamientos humanos. (Art.73° XXIX-C)
- Leyes de planeación nacional del desarrollo económico y social. (Art.73° XXIX-D)
- Legislar sobre leyes económicas. (Art.73° XXIX-E)
- Leyes de intervención mexicana y extranjera. (Art.73° XXIX-F)
- La transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos para el desarrollo nacional. (Art.73° XXIX-F)
- Leyes para el medio ambiente. (Art.73° XXIX-G)
- Leyes en materia de Jurisdicción Contencioso-Administrativa. (Art.73° XXIX-H)
- Leyes de protección civil. (Art.73° XXIX-I)
- Leyes sobre el deporte. (Art.73° XXIX-J)

- Leyes sobre el turismo. (Art.73° XXIX-K)
- Leyes en materia de pesca y acuicultura. (Art.73° XXIX-L)
- Leyes en materia de seguridad nacional. (Art.73° XXIX-M)
- Leyes sobre sociedades cooperativas. (Art.73° XXIX-N)
- Leyes culturales. (Art.73° XXIX-Ñ)
- Legislar sobre la protección de datos. (Art.73° XXIX-O)
- Leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores.
- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. (Art.74° IV)
- Iniciativa de ley de ingresos y presupuestos. (Art.74° IV párrafo II)
- Revisar la Cuenta Pública. (Art.74° Fracc.VI)
- Decretos de convenios amistosos de límites de las entidades federativas. (Art. 76°X)
- Resolver conflictos de límites territoriales de las entidades federativas. (Art. 76° XI)
- Promulgar y ejecutar las leyes que el Congreso expida. (Art.89 I)

9.2 Facultades no Legislativas

- Admitir nuevos Estados. (Art. 73° I)
- Formar nuevos Estados dentro los límites existentes. (Art. 73° II)
- Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. (Art. 73° V)
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación. (Art. 73° XI)
- Declarar la guerra. (Art. 73° XII)
- Levantar y sostener instituciones armadas de la Unión. (Art. 73° XIV)
- Nombramientos respectivos de jefes y oficiales de la Guardia Nacional. (Art. 73° XV)
- Establecer, organizar y sostener escuelas rurales, elementales, bellas arte y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios e instituciones de cultura en general. (Art. 73° XXV)
- Conceder licencia al presidente y en sustitución del mismo. (Art. 73° XXVI)
- Aceptar la renuncia del presidente. (Art. 73° XXVII)
- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer la declaración del Presidente electo. (Art. 74° .I)
- Evaluación de la autoridad federal. (Art. 74° II)
- Proceder penalmente contra los servidores públicos. (Art. 74° V)
- Analizar la política exterior. (Art. 76° I)
- Aprobar los tratados internacionales. (Art. 76° I)
- Nombramiento del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles, jefes superiores de la Armada y Fuerza aérea. (Art. 76° II)
- Consentimiento para que el presidente disponga de la Guardia Nacional. (Art. 76° IV)

- Nombrar un gobernador provisional, en la desaparición de los poderes en las entidades federativas. (Art. 76º.V)
- Resolver las cuestiones políticas. (Art. 76º VI)
- Jurado de sentencia en los juicios políticos. (Art. 76º VII)
- Designar a los Ministros de la SCJN. (Art. 76º VIII)
- Nombrar y remover al Jefe de gobierno del DF. (Art. 76º IX)
- Dictar resoluciones económicas. (Art. 77º I)
- Auxilio para facilitar al Poder Judicial para su ejercicio. (Art.89 XII)
- Habilitar los puertos. (Art.89 .XIII)
- Conceder indulto. (Art.89.XIV)

9.3 Otras funciones no legislativas

Existen diferentes tipos de *lobbying*, según el texto de Lerdo de Tejada y⁷⁵ Godina, quienes identifican los siguientes tipos:

- a. *Lobbying al interior*. Consiste en acuerdos de estrategia y acciones dentro de una organización.
- b. *Lobbying preventivo*. Pone en marcha una estrategia que anticipa políticas públicas que afectan la cooperación del futuro de la organización.
- c. *Lobbying técnico*. Promueve y convence de los méritos y necesidades técnicas de un proyecto.
- d. *Lobbying promotor*. Impulsa proyectos o iniciativas que benefician a la organización, a la región o a un grupo de interés.
- e. *Lobbying de seguimiento*. Realiza un trabajo para mantener y ampliar los beneficios logrados o para retardar las decisiones contra la organización.
- f. *Lobbying legislativo*. Impulsa iniciativas o propuestas para fortalecer la toma de decisiones ante los órganos legislativos, federales, locales o cabildos municipales.

El *lobbying* se incluye como un derecho ciudadano para impulsar temas específicos ante órganos colegiados. El *lobbying* tiene como referencia obligada sociedades democráticas y de alta competencia política.

9.4 Función del Cabildeo

1. Proponer soluciones a problemas sociales, políticos y económicos.
2. Fortalecer el poder de las organizaciones de la sociedad civil.
3. Promover la participación democrática de los ciudadanos.
4. Buscar la solidaridad entre los ciudadanos.⁷⁶

⁷⁵ *Op. Cit.* Sebastián Lerdo de Tejada C., pp. 128-129.

⁷⁶ Revista *Quórum*, 2006 pp. 20- 21.

10. Control de calidad y mejoramiento del proceso legislativo

La información en nuestros días es muy burocrática, pedir la información a instituciones se debe de llevar a cabo con determinados procedimientos, hay que pagar por la investigación, es muy tardado, se pierde mucho tiempo por cada ventanilla que se tiene que pasar, y hay que sumarle si es un información que se puede otorgar a la institución.

En el presente año se lleva a cabo en las oficinas del Instituto *Belisario Domínguez* el desarrollo del documento electrónico de Sistema Mexicano de Información Legislativa.

El Sistema Mexicano de Información Legislativa se pretende que sea una herramienta electrónica, de fácil acceso para el público en general o interesados en el tema, donde se podrá encontrar información legislativa-jurídica del todo el país.

Dicho proyecto se lleva a cabo con la coparticipación de instituciones como el Congreso federal (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores), Congresos locales, Instituciones de Investigación Legislativas de los Congresos, la Suprema Corte de Justicia Nacional, entre otras.

El Sistema Mexicano de Información Legislativa es una herramienta electrónica que se integra con una base de datos de los procesos o procedimientos que tengan como resultados un fruto jurídico y normativo. Anteriormente sólo se tenía como fuente de información el Diario Oficial de la Federación; el Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL) es un espacio interactivo con el proceso legislativo de todo el país, se pueden conocer los antecedentes de las normas jurídicas; el acceso de la información será mas fácil, sin burocratismo y búsquedas tardadas y sobre todo se podrán hacer búsquedas especializadas.

Con todo lo anterior se puede dar una definición al Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL): es un conjunto de procesos que permite agrupar, homologar, sistematizar y hacer más transparente y ágil la información y sobre todo mejorar la labor de los legisladores con la información confiable y oportuna.

11. ISO (Organización Internacional de Normalización)

ISO (Organización Internacional de Normalización) es una federación mundial de organismos nacionales de normalización (organismos miembros de ISO). El trabajo de preparación de las normas internacionales normalmente se realiza a través de los comités técnicos de ISO. Cada organismo miembro interesado en una materia para la cual se haya establecido un comité técnico, tiene el derecho de estar representado en dicho comité. Las organizaciones Internacionales, públicas y privadas, en coordinación con ISO, también participan en el trabajo. ISO colabora estrechamente con la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI) en todas las materias de normalización electrotécnica.

Las Normas Internacionales son editadas de acuerdo con las reglas establecidas en la Parte 3 de las Directivas ISO/CEI.

Los Proyectos de Normas Internacionales (FDIS) adoptados por los comités técnicos son enviados a los organismos miembros para votación. La publicación como Norma Internacional requiere la aprobación por al menos el 75% de los organismos miembros requeridos a votar.

Se llama la atención sobre la posibilidad de que algunos de los elementos de esta Norma Internacional puedan estar sujetos a derechos de patente. ISO no asume responsabilidad por la identificación de cualquiera o todos los derechos de patente.

11.1 Enfoque basado en procesos

Cualquier actividad, o conjunto de actividades, que utiliza recursos para transformar elementos de entrada en resultados, puede considerarse como un proceso.

Para que las organizaciones operen de manera eficaz, tienen que identificar y gestionar numerosos procesos interrelacionados y que interactúan. A menudo el resultado de un proceso constituye directamente el elemento de entrada del siguiente proceso. La identificación y gestión sistemática de los procesos empleados en la organización y en particular las interacciones entre tales procesos se conocen como “enfoque basado en procesos”.

Esta Norma Internacional pretende fomentar la adopción del enfoque basado en procesos para gestionar una organización.

11.2 Política de la calidad y objetivos de la calidad

La política de la calidad y los objetivos de la calidad se establecen para proporcionar un punto de referencia para dirigir la organización. Ambos determinan los resultados deseados y ayudan a la organización a aplicar sus recursos para alcanzar dichos resultados. La política de la calidad proporciona un marco de referencia para establecer y revisar los objetivos de la calidad. Los objetivos de la calidad tienen que ser coherentes con la política de la calidad y el compromiso de mejora continua y su logro debe poder medirse. El logro de los objetivos de la calidad puede tener un impacto positivo sobre la calidad del producto, la eficacia operativa y el desempeño financiero y, en consecuencia, sobre la satisfacción y la confianza de las partes interesadas.

11.3 Procesos de evaluación dentro del Sistema de Gestión de la Calidad

Cuando se evalúan sistemas de gestión de la calidad, hay cuatro preguntas básicas que deberían formularse en relación con cada uno de los procesos que es sometido a la evaluación:

- a. ¿Se ha identificado y definido apropiadamente el proceso?
- b. ¿Se han asignado las responsabilidades?
- c. ¿Se han implementado y mantenido los procedimientos?
- d. ¿Es el proceso eficaz para lograr los resultados requeridos?

El conjunto de las respuestas a las preguntas anteriores puede determinar el resultado de la evaluación. La evaluación de un Sistema de Gestión de la Calidad puede variar en alcance y comprender una diversidad de actividades, tales como auditorías y revisiones del sistema de gestión de la calidad y autoevaluaciones.

11.4 Auditorías del Sistema de Gestión de la Calidad

Las auditorías se utilizan para determinar el grado en que se han alcanzado los requisitos del Sistema de Gestión de la Calidad. Los hallazgos de las auditorías se utilizan para evaluar la eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad y para identificar oportunidades de mejora.

Las auditorías de primera parte son realizadas con fines internos por la organización, o en su nombre, y pueden constituir la base para la auto-declaración de conformidad de una organización.

Las auditorías de segunda parte son realizadas por los clientes de una organización o por otras personas en nombre del cliente.

Las auditorías de tercera parte son realizadas por organizaciones externas independientes. Dichas organizaciones, usualmente acreditadas, proporcionan la certificación o registro de conformidad con los requisitos contenidos en normas tales como la norma ISO 9001.

La norma ISO 19011 proporciona orientación en el campo de las auditorías.

Bibliografía

- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, 40 ediciones, México DF. 2009.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, Valencia CAMARENA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 3ª edición editorial Porrúa-UNAM México DF. 2003.
- OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*, 6ª edición, editorial OXFORD. México DF 2008.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Teoría General del Proceso*, editorial Porrúa 13ª edición México DF. 2004
- BURGOA O., Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 37 edición, editorial Porrúa México DF. 2004
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 10ª edición, editorial OXFORD, México DF 2004
- MINOR MOLINA, Rafael José, *Manual de Técnicas Legislativas*, editorial Miguel Ángel Porrúa, México 2006.
- O. NAVA GOMAR, Salvador (coord.), *Manual de Técnicas Legislativas*, ANOMAC Editorial Tomo I.
- , *Manual de Técnicas Legislativas*, ANOMAC Editorial Tomo II
- COVIAN ANDRADE, Miguel, *Teoría de la Constitución*, 3ª edición, Centro de Estudios de Ingeniería Política y constitución A.C. México DF 2009 Volumen 2º.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto Investigaciones Jurídicas-UNAM 5ª Edición 1994 México DF.
- RADBRUCH, Gustav. *Introducción a la filosofía del derecho*, México 3ª edición, Fondo de Cultura Económica.
- Barra Mexicana de Profesiones en Asesoría Parlamentaria A.C., *Manual de Técnica Legislativa para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México DF.

- CARBONELL, Miguel, Pedroza de la Llave, *"Elementos de Técnica Legislativa"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México 2000.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo *"Introducción al estudio del Derecho"*, editorial Porrúa, México D.F. 1997.
- Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de política Interior. *"Proceso Legislativo, Estudio de Derecho Comparado"*, Centro de Documentación, Información y Análisis, México D.F.
- BASELGA GARCÍA-ESCUADERO, Pilar, *"Materiales Para el Estudio de la Técnica Legislativa"* Archivera Bibliotecaria de las Cortes Generales, Madrid 2009.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*. Volumen 1. Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V. México, 1999.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Ángel, *Técnicas Legislativas*, editorial McGraw-Hill, México DF.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El orden del día en el procedimiento Parlamentario*, Editorial Porrúa México DF. 2000.
- Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa, editorial Porrúa, Mexico DF. 2006.
- ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Significado y Funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales*, Reus, Madrid, 1933.
- , *Ensayos de Derecho Procesal civil, penal y constitucional*, Revista de la Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 1944.
- GOZAÍNI, OSVALDO Alfredo. *El Derecho Procesal Constitucional, hoy; contenidos*. ARS-IURIS. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericanas, No 10, México, 1993.
- ANAYA, Salvador Enrique, *"Aplicación de la Constitución y Derecho Procesal Constitucional"*,
- ESCOBAR FORNOS Iván. *El Derecho Procesal Constitucional. La Constitución y su Defensa*, Hispamer, Colombia, 1999.
- GARCÍA BELAUNDE, ESPINOSA, Eloy y Saldaña Barrera. *Encuesta Sobre Derecho Procesal Constitucional*, Jurista Editores, Lima-Perú, 2006.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, Porrúa, México, 2004. Actualmente ya está en vigor la tercera edición que es de 2006.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "Las sentencias de los Tribunales Constitucionales en el ordenamiento Mexicano", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional 2008*, Madrid, 2008
- DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría General del Proceso*, Ed. Universidad S.R.L, Argentina, 1997
- GARCÍA ROJAS, Gabriel, *Derecho Procesal Civil*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008
- DORANTES TAMAYO, Luis, *Elementos de Teoría General de l Proceso*, 3ª ed., Porrúa, 1990

Otras fuentes consultadas

Revistas

- SANTIAGO CAMPOS Gonzalo, Procedimiento Legislativo en México. Quórum (Legislativo).
- Síntesis de la Ponencia Presentada al Primer Congreso Boliviano de Derecho Constitucional, Universidad privada Santa Cruz de la Sierra, 25-27 de marzo de 2004.(En Revista de la Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, No 57, Perú, 2005.
- Revista de Derecho Procesal, Año III, 2ª. PARTE, 1945.

Diccionarios

- BOBBIO Norverto y Mantteuci Nicola, Diccionario de Política de la A-J, editorial XXI editores S.A de C.V, España 1985.
- , Diccionario de Política de la L-Z, editorial XXI editores S.A de C.V, España 1985.
- Diccionario Jurídico Mexicano P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas Editorial Porrúa-UNAM México DF.
- DE SANTO, Víctor, *"Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas sociales y de economía"*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2005.
- VALLERTTA, Maria Laura, Diccionario Jurídico, 4ª ed., Valllet Editores 2006.
- Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM, "Diccionario de Derecho Procesal", Editorial OXFORD, México D.F.