

## LEY, PROCESO Y TÉCNICA LEGISLATIVA ANÁLISIS COMPARATIVO

LUIS TREJO HERNÁNDEZ

SUMARIO: Introducción. I. Breves referencias sobre proceso y técnica legislativa. 1.1.) Concepto. 1.2.) Opiniones Doctrinarias. 1.3.) Generalidades sobre el Proceso Legislativo Mexicano. II. El proceso legislativo en la constitución mexicana. III. El proceso legislativo en la constitución yucateca. IV. El proceso legislativo en la constitución española. V. El proceso Legislativo en la constitución guatemalteca. VI. Comentario sobre la creación de leyes en Alemania, Conclusiones, Bibliografía, Legislación.

### INTRODUCCIÓN

La intención del presente trabajo es conocer la forma de crear leyes por medio de la Técnica Legislativa que es como se le denomina en términos doctrinarios o teóricos, pero para efectos prácticos es precisamente el Proceso Legislativo, para ello me permití hacer una breve referencia en el primer capítulo sobre la Técnica y Proceso Legislativo, sentando las bases de esta forma, para estar en posibilidades de comentar los procesos legislativos en las Constituciones, Mexicana, Yucateca, Española, Guatemalteca y una pequeña referencia al proceso Alemán, terminando con las conclusiones, mismas en las que expreso mi punto de vista al respecto.

### I. BREVES REFERENCIAS SOBRE PROCESO Y TÉCNICA LEGISLATIVA

Este apartado lo inicio con definiciones sobre proceso y técnica, con el afán de redondear la idea que pretendo transmitir, en el sentido de clarificar y

resaltar la importancia que tienen ambas concepciones dentro de un Marco Jurídico.

### 1.1. *Conceptos*

#### *Proceso*

Para Rafael de Pina Vara, "Proceso. Conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente".<sup>1</sup>

En el *Diccionario Jurídico Mexicano*, se ocupa de "Procedimiento Legislativo. Llámese también proceso legislativo (nosotros preferimos reservar la expresión proceso para la actividad propiamente jurisdiccional) o proceso de formación de ley. Entiéndese por tal la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno, facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto."<sup>2</sup>

El conjunto de actos regulados por la ley a que hace referencia De Pina, lo interpreto en el sentido del como crear leyes, mismo que se encuentra regulado dentro de la Carta Magna, como se puede ver guarda una relación con el concepto transcrito del diccionario jurídico.

#### *Técnica*

De Pina Vara maneja el siguiente concepto de "Técnica. Conjunto de procedimientos de que se sirve una ciencia o un arte, así como la habilidad para manejarlos. La técnica puede ser definida como la práctica ilustrada, frente a la práctica de los 'puros prácticos'."<sup>3</sup>

La diferencia desde mi óptica entre proceso y técnica, de acuerdo a lo anotado, es que mientras el primero nos dice los pasos, el segundo nos indica la forma de cómo y la importancia de cada uno de esos pasos. A pesar de la diferencia no quiere decir que choquen o sean diferentes u opuestos los conceptos, sino por el contrario se complementan.

### 1.2. *Opiniones Doctrinarias*

Una vez establecidos los conceptos de proceso y técnica, citaré a algunos doctrinarios, con el objetivo de conocer como se plasman esos conceptos en la doc-

<sup>1</sup> RAFAEL, DE PINA VARA, *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1991, 17ª ed., p. 419.

<sup>2</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1992, Tomo P-Z. 5ª ed., pp. 2304-3272.

<sup>3</sup> RAFAEL, DE PINA VARA, *op. cit.*, p. 473.

trina para en un segundo plano saber como se aterrizan en la práctica es decir en los documentos que desempeñan el papel de cartas magnas o fundamentales, con excepción de la Constitución Yucateca por ser de índole local.

Para Carrillo la creación de las leyes se ve sujeta a “Dado que la formulación de las leyes es una forma de la actuación del poder público, el procedimiento para elaborarlas y ponerlas en vigor podrá variar de país a país.”<sup>4</sup> De aquí mi sustento para poder hacer elaborar un punto comparativo entre las legislaciones citadas en virtud de que cada país tiene su manera de crear sus leyes es decir su propio proceso y técnica.

Peniche Bolio, en su obra de *Introducción al Estudio del Derecho*, habla sobre las fuentes del derecho y entre ellas “A) Legislación.—Por ‘fuente formal legislativa’ se entiende ‘el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se da el nombre específico de leyes’.”<sup>5</sup>

El maestro García Máynez en su libro, platica sobre la legislación como fuente del derecho “26. LA LEGISLACIÓN.—En los países de derecho escrito, la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales. Podríamos definirla como el *proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes.*”<sup>6</sup>

Arteaga comenta sobre al importancia de la Técnica Legislativa “De una buena iniciativa deriva, por lo general, una buena ley. De un mal proyecto, por más mejoras que se le hagan durante su estudio y discusión, es factible que derive una mala o, en el mejor de los casos, una mediocre ley. En el mundo del deber ser tan importante es que la obra del congreso sea ley, como que parezca ley. El que parezca o no depende que se observen ciertos principios”.<sup>7</sup>

Los principios citados por Arteaga, se refiere a ciertas consideraciones precisamente de Técnica Legislativa, por lo que al enviar la iniciativa los órganos encargados de dicha actividad, así como los que revisan, se tendrán que remitir a los siguientes principios o lineamientos:

“El estilo debe ser conciso, es decir que tenga el menor número de palabras posible.

La ley debe ser precisa; es deseable que lo sean las de todas las especies...

La claridad es algo que debe caracterizar a la ley; su función es la de definir, malamente lo hace quien prescribe confusamente. Debiendo ser sutiles; ya que se deben hacer pensando para la gente de entendimiento mediano.

<sup>4</sup> IGNACIO, CARRILLO ZALCE, *Apuntes para el curso de Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Banca y Comercio, S. A., México, 1977, 3ª ed., p. 112.

<sup>5</sup> FRANCISCO, J., PENICHE BOLIO, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1990, 10ª ed., p. 60.

<sup>6</sup> EDUARDO, GARCÍA MÁYNEZ, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1991, 42ª ed., p. 52.

<sup>7</sup> ELISUR, ARTEAGA NAVA, *Derecho Constitucional*. Ed. Harla, México, 1998, 1ª ed., p. 310.

El articulado de una ley no es el lugar para establecer las razones que propiciaron su expedición. Esto es propio de la exposición de motivos.

El estilo de la ley debe ser imperativo, no declarativo.

Es suficiente con que una facultad se atribuya a un poder o a un órgano en uno de los apartados del artículo que establece sus facultades, sin que sea necesario reiterarla por separado en otra norma. Para el caso de que no se observe este principio se debe tomar la precaución de usar la misma terminología en los casos en que se reitera la facultad. Con esto se evitan confusiones.

En todos los preceptos en los que se aluda a la misma institución debe utilizarse el mismo término para referirse a él.

Primero se debe dar la regla general y enseguida las excepciones; por falta a esta regla existe confusión...

La ley no debe ser redundante, no debe convertirse en un diccionario de sinónimos.”<sup>8</sup>

A propósito de las consideraciones citadas, propongo entrar al estudio del proceso legislativo para la creación de leyes a la luz del marco Jurídico mexicano, en el siguiente apartado.

### 1.3. Generalidades sobre el Proceso Legislativo Mexicano

En el actual proceso legislativo mexicano existen seis diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Citando al maestro Máynez “A fin de explicar en qué consisten los diferentes momentos de tal proceso, tomaremos como ejemplo las diversas etapas de la formación de las leyes federales, de acuerdo a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>9</sup>

Por lo que todas las leyes ordinarias en *lato sensu*, salvo la que como cita Garza García “...el artículo 70 Constitucional...”<sup>10</sup> requieren de un procedimiento común para poder ser creadas, que es el siguiente:

**Iniciativa:** Siendo el acto por el cual, se pone a consideración del Congreso de la Unión un proyecto de ley. Como cita Calzada Padrón “El proceso de formación de las leyes, se origina precisamente en el ejercicio de la facultad de iniciar la ley. Ello consiste en presentar ante el Congreso un proyecto, bien sea de ley o de decreto. La facultad de hacerlo no es abierta a todo ciudadano, sino que se especifica quién o quiénes están en capacidad constitucional de efectuarlo. En el título tercero de nuestra Carta Magna encontramos la disposición...”<sup>11</sup>

<sup>8</sup> *Ibidem.*, pp. 311 y 312.

<sup>9</sup> EDUARDO, GARCÍA MAYNEZ, *op. cit.*, p. 53.

<sup>10</sup> CÉSAR CARLOS, GARZA GARCÍA, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Ma Graw Hill, México, 1997, 1ª ed., p. 118.

<sup>11</sup> FELICIANO, CALZADA PADRÓN, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Harla, México, 1998, 1ª ed., p. 327.

Los sujetos facultados para iniciar las leyes son, según el artículo 71 Constitucional:

“El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República

II. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión, y

III. A las legislaturas de los Estados.”<sup>12</sup>

El trámite correspondiente a la iniciativa lo comenta Garza García “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 presentaran los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designa el reglamento de debates.”<sup>13</sup>

**Discusión:** Que es al acto por el cual las Cámaras examinan y reflexionan sobre un proyecto de ley, para decidir si lo aprueban o lo rechazan. Al respecto Máynez refiere el primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Federal “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 debates.”<sup>14</sup>

Por último a este punto a la Cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley suele llamársele Cámara de origen; a la otra se le da el calificativo de revisora.

**Aprobación:** Momento en el cual las Cámaras consienten o consideran adecuado, en todo o en parte, un proyecto de ley, es decir total o parcialmente. Por lo que de un modo más favorable de entender presentada la iniciativa o proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras del Congreso, lo cual puede suceder primero en cualquiera de ellas, salvo disposición especial de las leyes, dicha iniciativa será discutida y votada en la Cámara que recibió; momento en el cual, como cita Carrillo “Si la Cámara de origen la aprueba también el proyecto a la otra Cámara, es decir la revisora, se pasará éste al presidente de la República, para que lo promulgue y publique dándole así calidad de Ley.”<sup>15</sup> Quizá me adelanto un poco a los pasos del proceso legislativo, sin embargo lo considero pertinente para darle secuencia y entendimiento al citado proceso.

**Sanción:** Considerado dentro del procedimiento legislativo, por el que el Ejecutivo, aprueba o rechaza la creación de la Ley, ya sea promulgando o vetando el proyecto proveniente del Congreso de la Unión. Dándole este nombre a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras. Dentro de la Sanción ubicamos la Promulgación y el Veto, así como la figura denominada Elevación del veto.

<sup>12</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Sista, México, 1998, 1ª ed.

<sup>13</sup> CÉSAR CARLOS, GARZA GARCÍA, *op. cit.*, p. 119.

<sup>14</sup> EDUARDO, GARCÍA MAYNEZ, *op. cit.*, p. 54.

<sup>15</sup> IGNACIO, CARRILLO ZALCE, *op. cit.*, p. 113.

**Promulgación:** Considerada como la sanción positiva del Ejecutivo al proyecto de Ley que le envía el Congreso y por el que se corresponsabiliza del mismo. Como dato curioso, por tal motivo es que cuando se demanda la inconstitucionalidad de una ley ante los juzgados de control constitucional también se demande al Ejecutivo en razón de dicha corresponsabilidad.

**Veto:** Como resultado del ejercicio de la facultad del Presidente de la República, para objetar todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, un proyecto de ley o decreto, que para su sanción le envía el Congreso; como cita Garza García "...es la sanción negativa o rechazo del proyecto de ley."<sup>16</sup>

**Elevación del Veto:** Cuando un proyecto de ley o decreto del Congreso es vetado por el Ejecutivo, dicho proyecto es regresado, con sus observaciones, a la Cámara de origen, en la que deberá discutido de nuevo, y si fuere confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora, en la que si se aprueba por la misma mayoría, según Garza García, "... se 'elevatorá' el veto, enviando el proyecto al ejecutivo para que los publique."<sup>17</sup> La elevación del veto equivale a la sustitución de la promulgación del Ejecutivo, para la creación de una ley, por un acto del Poder Legislativo. Con razón y en virtud de lo anterior dice Maynez "... el Derecho de Veto, no es una facultad absoluta."<sup>18</sup>

**Publicación:** La publicación es la notificación jurídica, para la Nación, de la creación de un dispositivo legal. La regulación sobre la discusión, aprobación, sanción y publicación de un proyecto de ley se encuentra consignada en el artículo 72 Constitucional, mismo que se citará en el próximo apartado, por así considerarlo pertinente.

Maynez distingue a la publicación en la siguiente forma "La publicación se hace en el llamado *Diario Oficial* de la Federación. Además de éste, existen en México los *Diarios* o *Gacetas Oficiales* de los Estados."<sup>19</sup>

Resulta interesante el comentario que al respecto propone Carrillo "El procedimiento descrito debe seguirse también para reformar o derogar las leyes federales."<sup>20</sup> Obviamente lo refiere así por que el no considera la iniciación de vigencia como parte del proceso legislativo, situación que considero negativa, toda vez que como se verá a continuación resulta de suma importancia esta situación dentro del citado proceso además que atentaría contra la técnica legislativa por dejar al gobernado en estado de indefensión.

**Iniciación de vigencia:** La iniciación de vigencia de una ley es la fecha desde que la norma se vuelve obligatoria.

En la Constitución mexicana no está clarificado desde cuándo "obliga una ley" o nace, realmente, una norma a la vida jurídica. Por lo que ante la falta

<sup>16</sup> CÉSAR C., GARZA GARCÍA, *op. cit.*, p. 119.

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> EDUARDO, GARCÍA MÁYNEZ, *op. cit.*, p. 55.

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> IGNACIO, CARRILLO ZALCE, *op. cit.*, p. 114.

de especificación de la “norma base de la clasificación” de las normas jurídicas ordinarias, lo lógico es concluir que las leyes son vigentes desde la fecha de su publicación pues simplemente no se considera, por la Ley Fundamental, que la vigencia de la ley ordinaria *lato sensu* pueda ser postergada. Debido a tal circunstancia Garza García considera “...en la práctica legislativa mexicana siempre se ha creído que es correcto el que la iniciación de la vigencia de las leyes esté regulada por el Código Civil...”<sup>21</sup>

Por otro lado encontramos la opinión de Máynez “En derecho patrio existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sucesivo y el sincrónico.”<sup>22</sup> Mismos en los cuales el sucesivo es aquel que desde el momento en que se publica, de acuerdo al Código Civil, entrará en vigor, y el sincrónico cuando lo establece la propia ley, que por lo regular se expresa en el ámbito de los artículos transitorios. Por último es importante citar el término de *vacatio legis*, mismo que a continuación comento.

*Vacatio legis*: El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel que la norma entra en vigor, recibe el nombre, en la terminología jurídica, el nombre de *vacatio legis*. La *vacatio legis* es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por lo tanto, de cumplirlo. No de balde Maynez dice “Concluido dicho lapso, la ley obliga a todos los comprendidos dentro del ámbito personal de aplicación de la norma, aún cuando, de hecho, no tengan o no hayan podido tener noticia de la nueva disposición legal.”<sup>23</sup> Seguramente esta idea refuerza el principio de que el desconocimiento de una ley no exime de su cumplimiento.

Ahora que ya se expuso el proceso legislativo en términos generales dentro de nuestro Sistema Jurídico, me permitiré citar el articulado de diferentes Constituciones con la finalidad de comentar sus particularidades, bien sean similitudes o diferencias.

## II. EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Podría sonar repetitivo este capítulo segundo en relación con el último segmento del capítulo anterior, sin embargo en el citado capítulo traté puramente doctrina y teoría, por lo que ahora voy directamente al articulado de nuestra Carta Magna.

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Título Tercero

Capítulo II del Poder Legislativo

Sección II de la Iniciativa y Formación de las Leyes

<sup>21</sup> CÉSAR C., GARZA GARCÍA, *op. cit.*, p. 121.

<sup>22</sup> EDUARDO, GARCÍA MÁYNEZ, *op. cit.*, p. 57.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

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.

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) Aprobando 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 devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo ese 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.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo 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 la ley o decreto serán nominales.

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 aquélla hubiese hecho. Si examinando de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta por los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobara 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.

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 mayo-

ría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla 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 reformas o adiciones, 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 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.

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirá, preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que 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.

j) 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 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.”<sup>24</sup>

En realidad no tengo comentario que realizar al respecto de nuestra Constitución Federal ya que quedo plasmado dicho sentir con antelación, sólo quería dejar constancia en este trabajo de los contenidos a este respecto de nuestra Carta Magna.

### III. EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN YUCATECA

De igual forma que transcribí y comente en forma breve la creación de leyes a través de la iniciativa y formación de las leyes de la Constitución Federal lo haré con una local de nuestro País, me refiero a la Constitución del Estado

<sup>24</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Sista, México, 1998, 1ª ed.

de Yucatán, de hecho lo que interesa es comparar la forma del Proceso Legislativo para la creación de leyes.

“Constitución Política del Estado de Yucatán

Título Cuarto del Poder Legislativo

Capítulo IV de la Iniciativa y Formación de Leyes

Artículo 35. El derecho de iniciar leyes o decretos, compete:

I. A los diputados;

II. Al gobernador del Estado;

III. Al Tribunal Superior de Justicia en los asuntos de su ramo; y

IV. A los ayuntamientos o consejos municipales que conforme a las leyes en vigor hagan y realicen sus funciones, tratándose de cuestiones municipales.

Artículo 36. Las iniciativas presentadas por las autoridades a que se refieren las fracciones II, III, IV, del artículo 35, pasarán a las comisiones que correspondan, salvo que se otorgue la respectiva dispensa en los términos de ley. Las que presenten los diputados se sujetarán necesariamente a los trámites que disponga la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

Artículo 37. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en el Congreso, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones en que fuere desechado.

Artículo 38. Los proyectos de leyes o decretos votados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones qué hacer, los publicará inmediatamente. Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones dentro de los diez días útiles siguientes. Si corriendo este término, el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones, la devolución deberá hacerse, a más tardar, el décimo día en que de nuevo estuviere reunido.

Artículo 39. Si el Congreso adoptare propuestas por el Ejecutivo en sus observaciones, lo comunicará a éste, quien promulgará la ley o decreto.

Artículo 40. Si el Congreso no aceptare las observaciones del Ejecutivo, se dará al proyecto el trámite de prensa, y en el período de sesiones inmediato podrá el Congreso resolver definitivamente, comunicando su resolución al Ejecutivo, quien estará obligado a promulgar la ley o decreto en todo caso.

Artículo 41. El Ejecutivo del Estado no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste acuerde la prórroga de sus sesiones o ejerza funciones de Cuerpo Electoral o de Jurado.”<sup>25</sup>

Por lo anterior se desprende ciertas similitudes en cuanto a la estructura que guarda frente a nuestra Constitución federal, lo que si me llama mucho la atención dentro del artículo 35 de la Constitución Yucateca, es que enuncia primero a los diputados antes que al gobernador, lo que desde mi punto de vista me indica que hay hasta cierto punto un respeto por el Congreso Local, a diferencia de lo que sucede en la Constitución Federal, que en primer lugar

<sup>25</sup> *Constitución Política del Estado de Yucatán*, Ed. Del Gobierno del Estado, Mérida, México, 1995, 1ª ed.

se ubica al Presidente de la República poniendo de manifiesto el eminente sistema presidencialista que predomina dentro del nivel federal.

Ahora si el lector me lo permite abordaré textos de otros países para saber como se comporta el proceso legislativo; y si se contemplan aspectos de técnica legislativa, que por lo visto, salvo la mejor opinión del lector, no ubico ninguna disposición a ese respecto, dentro del contexto nacional, ni a nivel federal ni local o estatal como comunmente se le conoce.

#### IV. EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

“Constitución Española

Título III de las Cortes Generales

Capítulo II de la Elaboración de las Leyes

Artículo 81. 1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

Artículo 82. 1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.

2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado.

Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

4. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

5. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos que han de ser refundidos.

6. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.

Artículo 83. Las leyes de bases no podrán en ningún caso:

- a) Autorizar la modificación de la propia ley de bases.
- b) Facultar para dictar normas de carácter retroactivo.

Artículo 84. Cuando una proposición de ley o una enmienda fuera contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación.

Artículo 85. Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.

Artículo 86. 1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-Leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-Leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocando al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Artículo 87. 1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

2. Las Asambleas de la Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500 000 acreditadas.

No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

Artículo 88. Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

Artículo 89. 1. La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87.

2. Las proposiciones de ley que, de acuerdo con el artículo 87 tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal preposición.

Artículo 90. 1. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.

2. El Senado, en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por la mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.

3. El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.

Artículo 91. 1. El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación.

Artículo 92. 1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente de Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.”<sup>26</sup>

Llama la atención el hecho de hablar de refundir textos legales en el sentido de que ni la Constitución Mexicana y mucho menos la Yucateca tocan este aspecto, que a buena interpretación de dichos preceptos Constitucionales Españoles, se define como el hecho de juntar o unir dos preceptos legales del mismo ámbito normativo.

Dentro del artículo 86 se habla de un Reglamento para la agilización del trámite legislativo, lo que guarda similitud con el Reglamento de debates de la Constitución Mexicana.

Por otra parte en el momento que habla el precepto Constitucional en cita, de una armonización de los textos a refundir, estamos en presencia de técnica legislativa en el sentido, de que como lo presente en el capítulo que antecede es parte de la misma con el objeto de evitar confusiones.

Otra diferencia que guarda dicha Constitución con la nuestra es que en ella si se contempla la posibilidad de crear iniciativas de ley a partir del pueblo llamadas precisamente iniciativa popular.

<sup>26</sup> *Constitución Española*, Ed. Biblioteca Nueva. Rógar, España, 1997, 2ª ed., p. 126.

Sólo quisiera comentar que el sistema español se basa en una Monarquía, y como tal se puede apreciar la intervención y mención del Rey dentro de su llamado proceso de elaboración de leyes.

## V. EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN GUATEMALTECA

Constitución Política de la República de Guatemala

Título IV Poder Público

Capítulo III Organismo Legislativo

Sección Tercera Formación y Sanción de la Ley

Artículo 174. *Iniciativa de ley.* Para la formación de las leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso. El Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

Artículo 175. *Jerarquía Constitucional.* Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas *ipso iure*.

Las leyes consideradas como constitucionales requieren, para su reforma, el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad.

Artículo 176. *Presentación y Discusión.* Presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará el procedimiento que prescribe la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo. Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. Se exceptúan aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran.

Artículo 177. *Aprobación, sanción y promulgación.* Aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.

Artículo 178. *Veto.* Dentro de los quince días de recibido el decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que se estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto. Las leyes podrán ser vetadas parcialmente.

Si el Ejecutivo no devolviera el decreto dentro de los quince días siguientes a la fecha de su recepción, se tendrá por sancionado y el Congreso lo deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes. En caso de que el Congreso clausurare sus sesiones antes de que expire el plazo en que pueda ejercitarse el veto, el Ejecutivo deberá devolver el decreto dentro de los primeros ocho días del siguiente período de sesiones ordinarias.

Artículo 179. *Primacía legislativa.* Devuelto el decreto al Congreso, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del pleno en la siguiente sesión, y el Congreso, en un plazo no mayor de treinta días, podrá reconsiderarlo o rechazarlo. Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros, el Ejecutivo deberá, obligadamente sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciere, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días, para que surta efecto como ley de la República.

Artículo 180. *Vigencia.* La ley empieza a regir en todo el territorio nacional ocho días después de su publicación íntegra en el *Diario Oficial*, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación.

Artículo 181. *Disposiciones del Congreso.* No necesitan de sanción del Ejecutivo, las disposiciones del Congreso relativas a su Régimen Interior y las contenidas en los artículos 165 y 170 de esta Constitución.”<sup>27</sup>

Me salta a la vista el hecho de que en este país se pueda iniciar leyes a instancia del Poder Judicial, la Universidad de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral, en el sentido que desde mi punto de vista es más plural y abierto que en nuestro sistema jurídico, quizá es lo que hiciera falta en nuestra Nación para que existiera mayor congruencia en las leyes, por la pluralidad de criterios que influyen en su creación, de tal suerte que existieran diversos enfoques y sobre todo uno cultural e importante como lo es el de una casa de estudios.

Por otro lado en su artículo 175 versa sobre las leyes que violen o contradigan la Constitución serán nulas de pleno derecho. Lo que me lleva a pensar que si dicha disposición estuviese vigente en nuestro país, cuando se promoviera el juicio de amparo los resultados de dicho juicio podría además de declarar la inconstitucionalidad de una ley, dicha sentencia surtiría efectos “erga omnes”.

Dentro de su articulado resulta interesante destacar que al iniciar enuncia de manera muy clara a que se refiere cada artículo, lo que demuestra que se empeñaron en inculcar a este instrumento jurídico elementos de técnica legislativa, seguramente con el afán de evitar interpretaciones erróneas sobre el contenido de cada artículo.

En lo que respecta al inicio de vigencia difiere un poco a nuestra Constitución en el sentido de los plazos, por ejemplo siempre a partir de su publicación son ocho días, sin embargo cabe la posibilidad de que la propia ley defina dicho plazo, para entrar en vigor.

<sup>27</sup> *Constitución Política de la República de Guatemala*, Comentada por García Laguardia Jorge Mario, Procuraduría de los Derechos Humanos, Guatemala, 1994, 2ª ed., p. 178

## VI. COMENTARIOS SOBRE LA CREACIÓN DE LEYES EN ALEMANIA

En este apartado cito textualmente la parte que considero más importante del libro alemán que logré encontrar en español, en virtud de que el autor no es muy avesado en los avatares de la lengua germana, por lo que mis comentarios serán al final del citado texto.

Reforma de la Ley Fundamental. La Ley Fundamental puede ser reformada sólo previo acuerdo de los dos tercios de los miembros del Parlamento Federal y los dos tercios de los votos del Consejo Federal. Como un partido o una coalición partidistas sólo en casos muy poco frecuentes puede disponer de la mayoría de los dos tercios tanto en el Parlamento Federal como en el Consejo Federal —hasta ahora esto sucedió una sola vez, en la época de la “Gran Coalición”, durante los años 1966-1969— para la reforma de la Ley Fundamental se requiere un consenso muy amplio que, por lo general, incluye una parte de la oposición. Este consenso sólo puede lograrse tras largas negociaciones.

Hay algunas disposiciones de la Ley Fundamental que no pueden ser reformadas, ni siquiera con la mayoría de los dos tercios. Se trata de las que se refieren a la organización federal, a la división de poderes, a los principios de democracia, del Estado de derecho y del Estado social como así también aquellas vinculadas con la dignidad del hombre y con el sistema de los derechos fundamentales inalienables. En realidad, estas disposiciones son tan básicas que su eliminación provocaría el derrumbe de toda estructura constitucional.”<sup>28</sup>

Sólo quiero citar el hecho de que en esta constitución de acuerdo a lo transcrito hay pautas que no son susceptibles de modificación por considerarse un verdadero atentado a la estructura constitucional.

### CONCLUSIÓN

Para concluir este trabajo me permito sólo comentar que cada país tiene su forma peculiar de elaborar o crear sus leyes, sin embargo tienen puntos de coincidencia, ya sea en el proceso o en la técnica legislativa que aplican. Esperando haber cubierto el objetivo del presente en el sentido de permitir expresar que la técnica y el proceso son fundamentales para robustecer y fortificar un marco jurídico cualesquiera que sea éste.

<sup>28</sup> KARL, RÖMER, *La Realidad Alemana*, Ed. Lexikon-Institut Bertelsmann, Alemania, 1987, 6ª ed., pp. 96-97.

## BIBLIOGRAFÍA

### OBRAS:

- ARTEAGA NAVA, ELISUR, *Derecho Constitucional*, Ed. Harla, México, 1998, 1ª ed., p. 1058.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1991, 8ª ed., p. 1048.
- CALZADA PADRÓN, FELICIANO, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Harla, México, 1998, 1ª ed., p. 559.
- CARRILLO ZALCE, IGNACIO, *Apuntes para el curso de Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Banca y Comercio, S.A., México, 1977, 3ª ed., p. 219.
- CULLOP, FLOYD G., *The Constitution of the United States*. Ed. A Mentor Book, Estados Unidos de América, 1993. p. 160.
- DE PINA VARA, RAFAEL, *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa. México. 1991. 17ª ed., p. 529.
- GARCÍA MÁYNEZ, EDMUNDO, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1991. 42ª ed., p. 444.
- GARZA GARCÍA, CESAR CARLOS, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Ma Graw Hill, México, 1997, 1ª ed., p. 406.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1992, Tomo P-Z. 5ª ed., pp. 2304-3272.
- PENICHE BOLIO, FRANCISCO J., *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1990, 10ª ed., p. 234.
- RÖMER, KARL, *La Realidad Alemana*. Ed. Lexikon-Institut Bertelsmann, Alemania, 1987, 6ª ed., p. 414.
- TENA RAMÍREZ, FELIPE, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1992, 27ª ed., p. 651.

### LEGISLACIÓN:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Sista, México, 1998, 1ª ed., pág. 167.
- Constitución Española*, Ed. Biblioteca Nueva, Rógar, España, 1997, 2ª ed., p. 126.
- Costitución Política de la República de Guatemala*, Comentada por García Laguardia Jorge Mario. Procuraduría de los Derechos Humanos. Guatemala, 1994. 2ª ed., p. 178
- Constitución Política del Estado de Yucatán*. Ed. Del Gobierno del Estado. Mérida. México. 1995. 1ª ed., p. 154.

\* Profesor de Derecho de la Segunda Sección de la Universidad Anáhuac

† VAZQUEZ VIALARD, ANTONIO, *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, T. 2, 4ª ed., Ed. Astrea de Alfredo y Ricardo & Páez Bustos Aves, 1998, p. 378.

