

Artículo 70

Introducción histórica
 Por **Óscar Cruz Barney**

70

El Derecho indiano se nutrió de una creciente masa de reales cédulas, reales órdenes, reales provisiones, instrucciones, ordenanzas, etcétera, encargadas de regular las nuevas situaciones que se presentaron en las Indias con la aplicación del derecho castellano. La abundancia de estas disposiciones hizo necesaria la preparación de diversas colecciones para facilitar su conocimiento y consulta. Las disposiciones castellanas para las Indias se clasifican como leyes en sentido estricto y como:¹

- a) *Reales pragmáticas*: se trataba de disposiciones emitidas por el rey que gozaban del mismo valor jurídico y autoridad que el de una ley votada en Cortes.
- b) *Reales cédulas*: éstas eran las más usuales y se integraban por un *intitulatio* o encabezado, endonde se con-signa el nombre del monarca junto con todos sus títulos, dirección en donde se indica a quién está dirigida, prefacción en la que se exponen los motivos que dieron origen a la disposición, una parte dispositiva, que se inicia con la fórmula de *ordeno y mando*, si se dirigía a individuos o corporaciones civiles, o bien con *ruego y encargo*, si estaba destinada a eclesiásticos; la pena, la data, es decir, día, mes y año en que la disposición se dictó, la firma del monarca, que podía ser, según el momento, con estampilla y el refrendo del secretario, sello de la Cancillería y rúbricas de los consejeros de Indias.
- c) *Reales provisiones*: éstas se integraban con *intitulatio*, dirección, prefacción, parte dispositiva, pena, data, firma del monarca y refrendo del secretario, sello y rúbricas de los consejeros o camaristas de Indias.
- d) *Reales ordenanzas*: similares a la *provisión*, diferían en su contenido, que se divide en capítulos u “órdenes”, por lo general referidas a una institución.

¹Seguimos a Antonio Muro Orejón, *Lecciones de historia del derecho hispano-indiano*, México, Escuela Libre de Derecho, Miguel Ángel Porrúa, 1989, pp. 41-45.

Sumario Artículo 70

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	33
Texto constitucional vigente	38
Comentario	
Miguel Ángel Eraña Sánchez	
Reconstrucción histórica	39
Análisis exegético y desarrollo legislativo	42
Derecho comparado	52
Bibliografía	53
Trayectoria constitucional	55

Por ejemplo las ordenanzas de la armada naval, de corso, de intendentes, de los consulados, etcétera.

e) *Reales instrucciones*: con ellas se detallaban cuáles eran las facultades o atribuciones de una autoridad en un tema determinado o de una corporación.

En cuanto a su ámbito de vigencia, estas disposiciones solían ser generales, es decir, para todas las posesiones indianas; o bien, territoriales, para cierta provincia o reino. Existían además disposiciones de derecho propiamente indiano creadas por las autoridades americanas como virreyes, gobernadores y presidentes, y que tuvieron un ámbito provincial de vigencia. Éstos son los autos, los mandamientos y las ordenanzas de gobierno.²

A lo anterior se sumaron en el siglo XVIII, las *reales órdenes*, los *reales decretos* y el *reglamento*. Además, nos encontramos con los *autos acordados* del Real y Supremo Consejo de las Indias, así como con los de las Audiencias y el virrey en las Indias.³ Señala Muro Orejón que la disposición original se entrega a la institución, la autoridad o el particular a quien va dirigida, pero como medida precautoria —muy antigua— se copia el precepto en el *libro registro o censual*, llamado así porque la mayoría son cédulas, que reunidas constituyen la fuente completa, íntegra, auténtica, fidedigna y fehaciente, para el conocimiento de la legislación dada al Nuevo Mundo.⁴

Con las respectivas independencias el orden jurídico común se fragmentó en múltiples órdenes jurídico-nacionales. Constitucionalmente (con Colombia a la cabeza en 1811) se fue sancionando la supervivencia del antiguo derecho en los diversos estados nacionales. El nuevo derecho se habría de desarrollar para posibilitar la construcción de los nuevos Estados.⁵ La sustitución de ordenamientos en las naciones iberoamericanas debía llevarse a cabo por tres razones fundamentales:

1. El derecho vigente en Iberoamérica en el momento de la independencia y aún después era el castellano-indiano y había sido dictado por el rey,
2. Una gran parte de ese derecho ya no correspondía a las ideas de un gran número de iberoamericanos, cuyos respectivos gobiernos a lo largo del siglo XIX emitieron y ejecutaron diversas leyes nacionales, y
3. Debido a que la realidad se fue modificando a ritmo acelerado.

Este proceso se inicia inmediatamente después de alcanzadas las independencias y toma su perfil definitivo con la expedición de los respectivos códigos civiles, penales y mercantiles nacionales y estatales en el siglo XX.⁶ Los juristas en el mundo iberoame-

²Antonio Muro Orejón, *op. cit.*, p. 42.

³Caso de la Audiencia de México, cuyos autos acordados los publicó Eusebio Ventura Beleña en su *Recopilación Sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España*, Impresa en México por Felipe de Zuñiga y Ontiveros, 1797. Existe edición facsimilar del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2 tomos, 1991.

⁴Antonio Muro Orejón, *op. cit.*, p. 44.

⁵Carlos Garriga, “Continuidad y cambio del orden jurídico”, en *id.*, (coord.), *Historia y Constitución. Trayectos del constitucionalismo hispánico*, México, El Colegio de Michoacán, 2010, pp. 73-74.

⁶Sobre la codificación en Iberoamérica véase, entre otros, a Óscar Cruz Barney, *La codificación en México*, México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010; Alejandro Guzmán Brito, *Historia de la codificación civil en*

ricano independiente conocían la doctrina de la época anterior a las independencias, muchos de ellos habían sido formados en ella y buscaron adaptarla a la nueva realidad.

Por otra parte, debe tenerse presente, para dimensionar la importancia del proceso legislativo y las formas de creación de la ley en la actualidad, que con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789,⁷ frente a la concepción jurídica del antiguo régimen, existen sólo dos valores político-constitucionales: el *individuo* y la *ley como expresión de la soberanía de la nación*. Sostiene Maurizio Fioravanti que el término “ley” en la Declaración contiene junto al significado de “límite” al ejercicio de libertades, de sumisión, el de *garantía* de que los individuos ya no podrán ser ligados por ninguna autoridad que no sea la del legislador, “intérprete legítimo de la voluntad general”.⁸

En este sentido, la ley se concibe por los revolucionarios franceses como un valor, mas que un mero instrumento, gracias al cual se hacen posibles los derechos y las libertades de todos.⁹ La validez de las normas jurídicas dependerá de sus formas de producción; su juridicidad ya no dependerá de su justicia o racionalidad intrínsecas, sino de su positividad, es decir, del hecho de ser expedida por una autoridad competente en la forma prevista para ello.¹⁰ El sometimiento de los poderes del Estado a la ley consistirá en la regulación por la ley de las relaciones entre el Estado y la sociedad, al suponer que el primero actúa conforme a leyes y a través de ellas.¹¹

A partir del siglo XVIII se va a considerar, cada vez con mayor fuerza, que la ley es la única fuente legítima del derecho, única capaz de expresar la voluntad general y por ello se impone por encima de cualquier otra forma de producción jurídica, debilitando a las demás, “el viejo pluralismo jurídico, que tenía a sus espaldas, aunque con varias

Iberoamérica, Navarra, Universidad de Navarra, Thomson Aranzadi, 2006; Abelardo Levaggi, *Fuentes ideológicas y normativas de la codificación latinoamericana*, Buenos Aires, Universidad del Museo Social Argentino, 1992; Carlos Ramos Núñez, *El Código Napoleónico y su recepción en América latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1997; Carlos Ramos Núñez, *Historia del derecho civil peruano, siglos XIX y XX*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2001, 4 tomos; Jesús Rubio, *Sainz de Andino y la codificación mercantil*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1950; Carlos Salinas Araneda, “Influencia del derecho canónico en algunos códigos civiles de América a través del Código Civil de la República de Chile”, en José Luis Soberanes Fernández y Rosa María Martínez de Codes, *Homenaje a Alberto de la Hera*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008; Víctor Tau Anzoátegui, *La codificación en la Argentina, 1810-1870. Mentalidad social e ideas jurídicas*, 2a. ed., Buenos Aires, Librería/Editorial Emilio J. Perrot, 2008; Víctor Tau Anzoátegui, “El pensamiento español en el proceso de la codificación hispano-americana: los Discursos críticos de Juan Francisco de Castro”, *Index. Quaderni camerti di studi romanistici*, Napoli, Jovene Editore, núm. 14, 1986.

⁷Sobre los antecedentes de la Declaración véase Jean Louis Gazzaniga, “La dimension historique des libertés et droits fondamentaux”, en Remy Cabrillac, Marie-Anne Frison-Roche y Thierry Revet (coords.), *Libertés et droits fondamentaux*, 8a. ed., París, Dalloz, 2002, pp. 16-23. Para la evolución de los derechos del hombre resulta de interés la obra de Alfred Dufour, *Droits de l’homme, droit naturel et histoire*, París, Presses Universitaires de France, 1991. Muy interesante para la codificación penal Bruno Dubois y Tanguy Le Marc’Hadour, *Un code pour la Nation. La codification du droit pénal au XIXe siècle (France, Belgique, Angleterre)*, Lille, Francia, Centre d’Histoire Judiciaire, Université de Lille 2, 2010.

⁸Maurizio Fioravanti, *Los derechos fundamentales. Apuntes de Historia de las Constituciones*, Trad. Manuel Martínez Neira, 3a. ed., España, Ed. Trotta, 2000, p. 58.

⁹*Ibidem*, p. 62.

¹⁰Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trad. Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999, p. 66.

¹¹Carlos de Cabo Martín, *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Ed. Trotta, 2000, p. 19.

vicisitudes, más de dos mil años de vida, se sofoca en un rígido monismo”.¹² En este sentido, la división de poderes será el cimiento para asignar la producción jurídica al Poder Legislativo, que se identifica como titular de la soberanía popular. Así, la voluntad general será expresada a través de la representación y ésta se expresa a través de la ley, “fundamento material de su lugar en la jerarquía normativa”.¹³

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 establece, respecto de los proyectos legislativos, que si hubieren sido adoptados, se extenderían por duplicado en forma de ley, y se leerían en las Cortes; hecho lo cual, y firmados ambos originales por el presidente y dos secretarios, serían presentados inmediatamente al rey por una diputación. Conforme al artículo 142, el rey tiene la sanción de las leyes mediante la siguiente fórmula, firmada de su mano: “Publíquese como ley”. Por otra parte, el artículo 155 establecía que el rey, para promulgar las leyes, usaría de la fórmula siguiente:

N. (el nombre del Rey) por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes han decretado y Nos sancionamos lo siguiente (aquí el texto literal de la ley). Por tanto mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule (va dirigida al secretario del Despacho respectivo).

El Decreto para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán de 1814 establecía en su artículo 2 que la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía. Con una clara influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, el artículo 127 establecía que si resultare aprobado el proyecto de ley correspondiente, se extendería por triplicado en forma de ley. Firmando el presidente y el secretario los tres originales, remitiéndose uno al Supremo Gobierno y otro al Supremo Tribunal de Justicia; quedando el tercero en la secretaría del Congreso. La fórmula de promulgación era, conforme al artículo 130, la siguiente:

El Supremo Gobierno mexicano, a todos los que las presentes vieren, sabed: Que el Supremo Congreso en sesión legislativa (aquí la fecha) ha sancionado la siguiente ley (aquí el texto literal de la ley). Por tanto, para su puntual observancia, publíquese y circúlese a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares, y eclesiásticas de cualquiera clase y dignidad, para que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Palacio Nacional, etcétera [debían firmar los tres individuos y el Secretario de Gobierno].

El Supremo Gobierno debía entonces proceder a comunicar la ley al Supremo Tribunal de Justicia, y se archivarían los originales, tanto en la Secretaría del Congreso,

¹²Paolo Grossi, *Mitología jurídica de la modernidad*, Trad. Manuel Martínez Neira, Madrid, Trotta, 2003, p. 75.

¹³Carlos de Cabo Martín, *Sobre el concepto...*, op. cit., p. 20.

como en la del Gobierno. El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 18 de diciembre de 1822 establecía, dentro del proceso de transición jurídica, que quedaban, sin embargo, en su fuerza y vigor las leyes, órdenes y decretos promulgados anteriormente en el territorio del imperio hasta el 24 de febrero de 1821, en cuanto no pugnasen con el presente reglamento, y con las leyes, órdenes y decretos expedidos, o que se expidieren en consecuencia de nuestra independencia.

Establecida la República Federal, el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 establecía en su artículo 13 las formas de expresión del Congreso General para el ejercicio de sus facultades, siendo éstas precisamente las leyes y decretos. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 establecía en su artículo 47 que ninguna resolución del Congreso general tendrá otro carácter más, que el de ley o decreto, reexpresión del artículo 13 citado del Acta Constitutiva y base del actual artículo 70 constitucional.

Esta disposición se repite textual en el artículo 43 de la Tercera Ley Constitucional dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836: artículo 43. “Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto”. En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 se repite el texto en el artículo 64: “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto”.

La Constitución Federal de 1857 contempla por una parte las formas legislativas del Ejecutivo en su artículo 88: “Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos”. Por otra, el artículo 64 modifica la redacción tradicional e introduce la figura del “acuerdo económico”, al establecer que toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por sólo dos secretarios. Asimismo, el artículo 72, fracción XXVIII, le confiere al Congreso la facultad: “Para formar su Reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes”.

Cabe destacar que mediante reforma del 13 de noviembre de 1874 se recupera la fórmula tradicional que trata de leyes y decretos. Por su parte, el artículo 28 del Estatuto Orgánico Provisional de la República de 15 de junio de 1858, emanado del Plan de Tacubaya habla, de leyes y decretos, así como del contenido y materia de los mismos. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 establecía en su artículo 80 que todas las leyes y decretos que en lo sucesivo se expidieren, se arreglarían a las bases fijadas en el propio Estatuto. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917 reproduce el texto reformado del artículo 64 de la Constitución de 1857 y señala:

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

Artículo 70

Texto constitucional vigente

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

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.¹⁴

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.¹⁵

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.¹⁶

¹⁴Párrafo adicionado, *DOF*: 06-12-1977.

¹⁵Párrafo adicionado, *DOF*: 06-12-1977.

¹⁶Párrafo adicionado, *DOF*: 06-12-1977.

Artículo 70

Comentario por **Miguel Ángel Eraña Sánchez**

El artículo 70 constitucional sirve de confín para aquellos postulados de la sección I, del capítulo relativo al Poder Legislativo de la Federación que no tuvieron cabida más coherente en otros apartados del texto supremo. Es el caso de su párrafo de apertura, único intocado por el poder revisor, que lo mismo imputa el carácter de ley o decreto a toda resolución del Congreso que resuelve el tipo de formalidades a las que deberán someterse para su estricta validez, mientras que los tres párrafos restantes estipulan de forma disímbola tanto la reserva constitucional de ley para el Congreso de la Unión como el enunciado de sus caracteres, alternándole con la *constitucionalización* de las agrupaciones de diputados hoy identificables con los influyentes grupos parlamentarios. 70

Apriorísticamente, cabe anunciar que el orden expositivo de este comentario se ocupará de una breve e inicial presentación de la historia constitucional del precepto, seguido del simultáneo análisis exegético y del desarrollo legislativo que ha afectado a los cuatro párrafos del artículo 70 vigente, hasta concluir en un análisis comparativo y panorámico de las instituciones constitucionales atinentes.

Reconstrucción histórica

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. El texto constitucional prevé una serie de formalidades para la perfección de la ley; por ejemplo, tras su adopción asamblearia, debían generarse dos ejemplares del texto firmados por el presidente y dos secretarios de la Cámara antes de pasar al rey para su promulgación (artículo 141). En otro precepto (artículo 155), se consagra la fórmula constitucional exacta que el rey debía usar en la promulgación de las leyes:

N (nombre del rey) por la gracia de Dios y de la Constitución española, rey de las Españas, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes han decretado y Nos sancionamos lo siguiente (aquí el texto literal). Por tanto, mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule (orden para el secretario del despacho).

Constitución para la Libertad de la América Mexicana de 1814. En sentido parecido, este cuerpo normativo que lleva la impronta gaditana identificó las formalidades tanto para el perfeccionamiento de las leyes en sede cameral como las relativas a la promulgación por el gobierno. Así, la Constitución exige que una vez aprobado el proyecto de ley (artículo 127), se “extenderá por triplicado en forma de ley. Firmarán el presidente y secretario los tres originales, remitiéndose uno al Supremo Tribunal de Justicia; quedando el tercero en la secretaría del Congreso”. En cambio, la fórmula de promulgación del artículo 130 literalmente señala:

El Supremo Gobierno mexicano, a todos los que los presentes vieren, sabed: Que el Supremo Congreso en sesión legislativa (inserto aquí la fecha), ha sancionado la siguiente ley (aquí el texto legal). Por tanto, para su puntual observancia, publíquese y circúlese a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas de cualquier clase y dignidad, para que guarden y hagan cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 y otros documentos constitucionales. En este documento constitucional tiene su génesis el primer párrafo del artículo 70 vigente; en específico, en el artículo 47 que literalmente señala:

Ninguna resolución del Congreso general tendrá otro carácter que el de ley o decreto, [en tanto que el artículo siguiente indica:] las resoluciones del Congreso general, deberán estar firmadas por el presidente, menos en los casos exceptuados en esta Constitución. [En ese orden, el artículo 65 se encarga de completar que:] siempre que se comunique alguna resolución al presidente de la República, deberá ir firmada de los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas; [por cierto, esta última disposición prácticamente se reprodujo en el texto de 1917].

Es importante destacar que el carácter de ley o decreto que imputa la Constitución de 1824 a las resoluciones del Congreso no se verá en ningún momento trastocado durante el frenético periodo de propuestas constitucionales que toman cuerpo entre los años de 1836 y 1856. Por ejemplo, se mantienen con redacciones similares tanto la Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836 (artículo 43), el Primer Proyecto de Constitución Política de 25 de agosto de 1842 (artículo 77), el voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 26 de agosto de 1842 (artículo 36), el Segundo Proyecto de Constitución de la República Mexicana, de 2 de noviembre de 1842 (artículo 67), como las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 (artículo 64).

Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856 y Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857. La singularidad tanto del proyecto como del propio texto constitucional de 1857 radica en el hecho de que modifican, por vez primera, el carácter de ley o decreto de las resoluciones del Congreso en tanto que introducen elementos nuevos. Así, en el proyecto del artículo

76 y en el artículo 64 que resultó finalmente aprobado, señalaban: “toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por sólo dos secretarios”.

Por otra parte, cabe destacar que tanto el proyecto como el texto supremo aludidos introdujeron también una facultad expresa del Congreso que no se reconocía en los documentos constitucionales precedentes. Nos referimos a la prevista en el artículo 72, fracción XXVIII (artículo 64, fracc. XV en el Proyecto), que confiere al Congreso la facultad: “Para formar su Reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes”. En buena medida, la inspiración de este precepto supone el conocimiento de la redacción del artículo I, fracción V, párrafo segundo, de la Constitución estadounidense.

Reforma del artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, de 13 de noviembre de 1874. De manera simultánea a la recuperación del bicameralismo, esta trascendente reforma del texto supremo de 1857 recuperó también la semántica constitucional que había estado vigente por dilatado tiempo. Esto es, el carácter de ley o decreto de las resoluciones del Congreso, en los términos siguientes:

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán de esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917. Aquel precepto mencionado con anterioridad —que apareció como la fracción XXVIII del artículo 73 dentro de la Constitución de 1857, de inspiración estadounidense— reocupa su lugar, pero como la fracción XXIII del nuevo artículo 73 de la Constitución promulgada en el año de 1917. Por otra parte, el contenido del único párrafo del artículo 70 que adopta el texto de Querétaro no hizo más que reproducir el cuerpo del texto que presentó el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, el cual, a su vez, había retomado la redacción del artículo 64 reformado de la Constitución de 1857. De esta manera, el primer párrafo del artículo 70 que ha subsistido hasta la fecha expresa desde entonces:

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

En el siguiente epígrafe, se analizarán las adiciones constitucionales encarnadas en los tres últimos párrafos del artículo 70 que surgen de un procedimiento singular de reforma llevado a cabo hacia el final de la década de los sesenta del siglo pasado.

Análisis exegético y desarrollo legislativo

El párrafo inicial y más veterano del artículo 70 resulta heredero de la tradición constitucional decimonónica de distinguir leyes y decretos como resoluciones diferenciadas a través de las cuales se produce, en principio, toda la actividad del Congreso de la Unión, seguido de imponer ciertas formalidades a la función promulgadora del Ejecutivo que bien conectan con la simbología de predominio congresual de la época. Antes de incidir en la naturaleza y alcances de estos postulados, vale la pena mencionar que, de *jure* y de *facto*, el Congreso de la Unión y sus respectivas cámaras (y también sus órganos propios) se pronuncian con efectos institucionales *intra* cameralmente o hacia el exterior mediante otro tipo de resoluciones que no necesariamente llevan la denominación de ley o decreto.

Baste recordar que el artículo 77, fracción I, habilita la adopción de acuerdos económicos relativos al régimen interno de las cámaras (la denominación puede ser indistinta: acuerdos, comunicaciones, anuncios, etcétera). Como lo hemos indicado en el comentario del artículo 77, dicho tipo de resoluciones nunca podrán contravenir postulados constitucionales o legales y caben, más bien, en tres supuestos básicos: uno, cuando lo determine expresamente el ordenamiento; dos, ante la ausencia de disposición expresa, y tres, en caso de que exista confusión o duda sobre el sentido de la norma constitucional, legal o reglamentaria.

En otras ocasiones, las cámaras han utilizado la fórmula de *reglamento* o *estatuto* para la expedición de normas internas sin la alusión expresa de que se trate de una ley o decreto. Como ejemplo del primero se cuenta al Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de noviembre de 2001 y, como ejemplo del segundo, considérese al Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados, de 22 de mayo de 2000, y al Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de noviembre de 2002.

En sentido parecido, durante la etapa más pluralista de ambas cámaras se ha ido acusando la utilización de las denominadas Propositiones con Punto de Acuerdo que en el derecho comparado se reconocen también como Propositiones No de Ley; en la realidad, tales propositiones no tienen ningún efecto vinculante y, más bien, sólo traducen el principio de publicidad parlamentaria al asunto subyacente, en tanto que pueden magnificarse los efectos mediáticos al conseguirse el respaldo y el interés de la mayoría parlamentaria. Aun cuando estas propositiones tienen su fundamento original en los artículos 59 y 60 del antiguo Reglamento Interior del Congreso, la costumbre parlamentaria les ha vuelto protagonistas reiterados, en la medida que su promoción

desconfina al diputado o senador del anonimato y de la disciplina excesiva del grupo parlamentario, mas sin que esto imposibilite la rúbrica plural del instrumento.

Con independencia de estas resoluciones adoptables en el Congreso vistas con anterioridad, enseguida incumbe detenerse en que, bien como ley o decreto, el Poder Legislativo de la Federación debe pronunciarse de ordinario en sus resoluciones tal y como lo estipula el artículo 70 constitucional. A pesar de la imposibilidad de acentuar un tratamiento histórico sobre la distinción de las resoluciones normativas, viene al caso la oportuna descripción del profesor A. Gallego Anabitarte quien en una de sus obras relata que:

El concepto de ley había sido destacado siempre de las demás normas jurídicas en una comunidad. Los griegos distinguían *nomoi* como norma duradera y general, orientada a la justicia y producto de la ciencia y prudencia, del *phesisma* o mero decreto. En la Roma republicana, la *lex* era bien diferente de los edictos o decretos, actos de magistrados, y en la Roma imperial, los *senatus-consultus* y los edictos eran separados de los *decreta* (sentencias) y *mandata* (instrucciones a gobernadores). Bajo Carlomagno, las *Capitularia per se scribenda* eran las leyes generales, mientras que las *Capitularia missorum* eran las instrucciones de carácter administrativo o los *missi dominici*. Bajo la monarquía absoluta, si bien no se distinguían claramente las diversas normas jurídicas, las *ordenanzas generales* se diferencian de los *Edictos* sobre puntos particulares y de las meras declaraciones [...] Las expresiones *ordenanzas e instrucciones*, o cartas reales, quedarán para las reglamentaciones minuciosas de determinadas instrucciones u órdenes a funcionarios.

Repasando la mirada en la historia de nuestro país —antes apreciamos cómo la distinción entre ley y decreto se *constitucionaliza* por vez primera en el texto liberal de 1824—, encontramos que en este hecho influyó la consideración del propio Reglamento del Soberano Congreso de 1823, el cual ya se había encargado de separar en varios tipos a sus resoluciones (leyes y decretos, y además proposiciones). No obstante, será hasta la Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836 donde se clarifiquen tipos y características de las resoluciones normativas del Congreso cuando su artículo 43 dispone que:

Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto.

El primer nombre corresponde a las que versen sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

De manera substancial, los contenidos anteriores siguen resumiendo las diferencias genéricas entre la ley y el decreto en nuestro sistema. Si fijamos la atención en este último, se apreciará también que el término es compartido con otros poderes del Estado; en específico, con el Poder Ejecutivo, quien legal y típicamente vacía su facultad reglamentaria a través de la formalidad de un decreto promulgable en el *Diario Oficial de la Federación*. Sin embargo, tal instrumento normativo se diferencia notoriamente del

decreto, cuya resolución compete al Congreso —o a cualesquiera de las cámaras—, no sólo por su *iter* procedimental de exclusividad congresual, sino que éste es el único instrumento vinculado con el ejercicio del derecho o facultad de iniciativa previstos en los artículos 71 y 122, base primera, inciso ñ) del texto supremo. Ahí hablamos de la titularidad de los diputados y senadores, de las legislaturas y de la Asamblea del Distrito Federal, así como del presidente de la República (que por cierto encarna la entidad con la normativa más actualizada para la formulación *intra* orgánica de iniciativas de ley o decreto a través del Acuerdo sobre lineamientos legislativos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de septiembre de 2003).

Sólo para ejemplificar ciertos casos de expedición de decretos por parte del Congreso o de sus cámaras: la autorización para ausentarse del país al presidente de la República (artículo 88); o bien, las autorizaciones, permisos, aprobaciones o licencias del Congreso o de la Comisión Permanente en relación con solicitudes de servidores públicos de la Federación o en el ejercicio de competencias diversas (artículos 62, 67, 73, fraccs. I y III, XXVI, XXVII, 74, fracción IV, 76, fracciones II, III, V, etcétera, 84, 85 y 86). Es oportuno indicar que las iniciativas de reforma o de adición a la Constitución o a cualesquiera de las leyes cuya competencia sea del Congreso se aprueban como decretos; en cambio, si se trata de una nueva ley producto del estreno de una atribución o por la abrogación de otra, se les exige contar con la formalidad expresa de ley.

Precisamente, más complejas resultan las valoraciones doctrinales sobre las leyes. Con independencia de que el procedimiento de creación de normas en sede congresual suministra la legitimidad democrática a esta típica función de control de los parlamentos, el problema discurre hacia otras vetas si atendemos a la mutación resentida por el concepto de ley —y sus propios caracteres— dentro del Estado constitucional contemporáneo. Como bien apunta el profesor Francesc de Carreras, el positivismo racional de Hobbes, la ley como garantía institucional de la libertad de Locke y Montesquieu y el carácter general e igual de la ley rousseauiana, derivada de su origen soberano, serán los elementos que Kant —y Humboldt— introducirán en su gran y equilibrado concepto de Estado de derecho que no sólo amparará la libertad política en sentido liberal —de no injerencia—, sino también democrática —de participación. Mas trascendiendo a esto, merece resaltarse que los caracteres rígidos e inescindibles de *generalidad* y *universalidad* de la ley se han ido difuminando no sólo en los pareceres de la doctrina, sino, más aún, en la jurisprudencia de los sistemas comparados, en la medida que ha irrumpido con potencia la noción de Constitución normativa y el correlativo resguardo de su supremacía por parte de los jueces constitucionales.

Más allá de la abundancia de leyes que ha caracterizado a los Estados de corte liberal-democrático —principalmente europeos y latinoamericanos— y de que la doctrina haya definido al siglo XX como el siglo del “legislador motorizado”, existe consenso con respecto de aquella noción de ley jellinekiana que ya no sólo “regula las relaciones entre personas disponiendo imperativamente acerca de sus derechos y deberes mutuos”, sino que, hoy por hoy, la ley constituye el primer instrumento para el diseño de las políticas públicas gubernamentales que se verán sin remedio influen-

ciadas por la correlación de las fuerzas parlamentarias. Además, la ley implica un verdadero instrumento para la regulación de los grandes sectores de la acción pública (profesor Tudela Aranda) de la misma manera que prolonga el consenso constitucional al momento de incidir sobre los derechos fundamentales, mediante la aproximación de las posiciones pluralistas que tienen cabida en el Poder Legislativo.

Por lo anterior, cobran relevancia opiniones doctrinales como la del alemán E.W. Böckenförde quien reivindica que la caracterización de la ley, como forma superior (bajo la Constitución) de creación del derecho en un sistema democrático, se debe a su modo de elaboración en el Parlamento; en especial, a la dialéctica de discusión y de negociación entre las distintas fuerzas políticas y en presencia constante de la opinión pública (esto es el principio de publicidad parlamentaria). Las materias reguladas por la ley, las que constituyen la reserva de ley, deben ser todas aquellas y sólo aquellas respecto de las que resulten esenciales para este procedimiento de discusión pública y transacción entre las distintas fuerzas políticas presentes en la Cámara.

Tanto la veteranía de nuestro texto constitucional como lo heterogéneo del *momentum* sociológico de expedición del casi cuarto de millar de leyes federales vigentes en el México de hoy, indudablemente que facilitan el apunte de críticas doctrinales hacia todas direcciones. Por ejemplo, recalándose en la inexistencia de procedimientos formales y materiales de creación de leyes diferenciados; o en la ausencia de un *plus* protector del contenido esencial de los derechos humanos y garantías individuales dentro de los ordenamientos *subconstitucionales* (rigen más de 50 leyes federales que les atañen directamente); o en la homogeneidad indiscriminada en la tramitación de cualquier ley o decreto congresual (junto al correlativo déficit reglamentario de todo el trayecto legislativo); o en la adjetivación *asistemática* y confusa de las leyes del ámbito federal o nacional (orgánicas, reglamentarias, generales, que establecen bases, etcétera); o en la subsistencia de leyes *preconstitucionales* (Ordenanza General de la Armada, de 8 de enero de 1912 y Ley de Imprenta, de 12 de abril de 1917); o en la intocabilidad de una legislación anacrónica de impronta unitarista que desconoció el pluralismo; o en la expedición de reformas legales que de consuno privilegian la legislación organizativa de carácter electoral en tanto que mantienen la desprotección sustancial y dinámica de los derechos políticos; o en la desnaturalización y la degradación normativas de verdaderas leyes vinculadas con los derechos humanos y el Estado democrático dentro del Congreso (ejemplos: el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados, de 12 de mayo de 2003, y el Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de 18 de mayo de 2005), o en la falta de justiciabilidad plena de las minorías parlamentarias ante una jurisprudencia constitucional resistente a actualizar la naturaleza jurídica de la legislación presupuestaria de la Federación y de las entidades.

Salvando estos cuestionamientos críticos, vale detenerse enseguida en la segunda parte del párrafo de apertura del artículo 70 que señala: “las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán de esta forma: El Congreso de los Estados Unidos decreta”. En los sistemas constitucionales se ofrecen, cuando menos, tres mo-

dalidades para el perfeccionamiento jurídico de una ley votada por el Poder Legislativo. Como lo explica el profesor Molina Piñeiro, se tiene tanto la solución monárquica de la sanción por el rey como la solución democrática-parlamentaria en que éste la aprueba y sanciona y, por último, la solución mixta que consiste en la promulgación. En relación con esta última que además resulta la solución adoptada por el sistema mexicano, el mismo indica que “promulgar es el acto por el cual el Poder Ejecutivo dispone publicar, después de su aprobación, una ley o decreto que le ha sido remitida por el Poder Legislativo, el cual la aprobó con anterioridad”.

En realidad, las formalidades dispuestas en el artículo 70 para perfeccionar la ley o el decreto del Poder Legislativo sólo ampararán, en un principio, a aquellas resoluciones que a la vista del Poder Ejecutivo deban ser publicadas inmediatamente por no merecerle observaciones. Inclusive, el inciso b) del artículo 72 de la Constitución imputa una *aprobación* factual de aquel proyecto de ley o decreto que el Ejecutivo no devuelva a la Cámara originaria dentro de los 10 días útiles (es decir, hay un extremo semántico del texto que hace partícipe de la aprobación legislativa al propio presidente cuando, en una interpretación integralista y contemporánea, la promulgación presidencial encierra el carácter de acto debido), a no ser que el plazo mencionado con anterioridad coincida con los recesos del Congreso, con lo cual se extiende el término al primer día útil en que se reúnan las cámaras en sesiones ordinarias o extraordinarias.

Tal como lo dispone el propio artículo, las observaciones parciales o totales del Ejecutivo serán reversibles en sede legislativa si en cada Cámara consiguen el apoyo a la resolución original de dos terceras partes del número total de votos. En la etapa de pluralismo más vigoroso de los últimos años, el Ejecutivo ha opuesto objeciones a cuatro importantes proyectos de ley: Ley de Desarrollo Rural (marzo de 2001), Ley General de Salud, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y Ley de Coordinación Fiscal (meses de marzo, abril y junio de 2004). En todo caso, las formalidades de la promulgación se relacionan también con la facultad del presidente de la República, que se encuentra prevista en el artículo 89, fracción I, ya que finalmente dicho funcionario es el responsable de la promulgación y publicación de las leyes.

Con independencia del precedente jurisprudencial que se conviene de la sinonimia de estos dos últimos vocablos (amparo en revisión 2260/74, de 19 de agosto de 1980 que considera a la primera voz no otra cosa que la publicación formal de la ley), cabe distinguir que en el acto de promulgación presidencial podría subyacer cierto elemento psicossociológico (y otro constitucional: artículo 70 primer párrafo) en la *supra* formalidad de las resoluciones congresuales que provienen de la representación popular —con lo cual se naturaliza una competencia promulgatoria compartida de forma indisoluble entre Legislativo y Ejecutivo—. En sentido contrario, consideramos que el acto de publicación se inscribiría en la órbita preferente de este último, en la medida que su esencia conlleva la ejecución típica de las leyes (artículo 89, fracción I) y su omisión no haría más que insertar al Ejecutivo en un circuito extraordinario de medición y equilibrio de fuerzas con el Legislativo (artículo 72). En otras palabras, la “promulgación” —como voz latina indicante de *la acción de publicar una cosa solemnemente*,

según el diccionario de la RAE*— hundiría sus raíces en la noción política de Constitución, a diferencia de la voz más contemporánea de “publicación” que se adscribirá con mayor coherencia en la noción normativa de Constitución.¹⁷

Dejado atrás el contenido del primer párrafo del artículo 70, pasamos ahora el análisis a su tríada de párrafos que surgen con la reforma política integral de la Constitución llevada a cabo durante el sexenio del presidente José López Portillo, sólo que evitaremos un tratamiento que mantenga la secuencia del artículo, para dar paso al comentario simultáneo de los párrafos segundo y cuarto, ya que ahí se preceptúan aspectos comunes: reserva de ley del Congreso y formalidades constitucionales que le atribuyen fuerza normativa; después, engarzaríamos con más claridad la atención en el tercer párrafo que atañe al estatuto de las agrupaciones o grupos parlamentarios.

La aludida reforma múltiple de los preceptos constitucionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de diciembre de 1977, atravesó casi la totalidad del capítulo del Poder Legislativo federal. La atracción por la noción europea de *reserva constitucional de ley* de la época detonó que el esfuerzo legislativo se inclinara por introducir la propia reserva legal en el ámbito normativo del Congreso de la Unión (segundo párrafo del artículo 70); con ello, tanto el proponente de la iniciativa como el poder revisor dejaron fuera la reserva constitucional de reglamento cameral que no sólo ha resultado en la inclinación más presente en los sistemas constitucionales transatlánticos (y desde 1787, en el artículo 1, sección V, del texto estadounidense), sino que ésta constituía la fórmula adoptada por la Constitución de 1857 y ratificada en 1917 (recuérdese la facultad de la fracción XXIII, artículo 73, que fue abrogada con las nuevas prescripciones constitucionales).

De esta manera, se introduce una variante *sui generis* de reserva constitucional de ley del Congreso de la Unión, no sólo cuando su materialidad legal parece empatar su naturaleza con las demás leyes del propio ámbito competencial, sino también cuando incardina dentro del cuarto párrafo del artículo ciertas formalidades del perfeccionamiento legal, como la *impromulgabilidad* y la proscripción del veto del Ejecutivo, lo cual, en definitiva, aleja sus caracteres de las leyes ordinarias y, de manera paradójica, sitúa a la ley congresual como un reglamento de cámaras tan similar como el del derecho comparado.

En donde se explica con mayor nitidez tal naturaleza, es en la prescripción literal de que: “el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y *funcionamiento* internos” (cursivas del autor). Sin embargo, el desarrollo de esta norma constitucional que tuvo, por vez primera, su expresión en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, publicada el 25 de mayo de 1979, recluyó a este instrumento bajo una naturaleza de predominancia “orgánica”, pese a que de ninguna manera esto se abriga en los postulados constitucionales. Como se aprecia con facilidad, el texto supremo nunca adjetiva el tipo de ley del Congreso y, por el contrario, sólo proclama su materialidad conjunta sobre la “estructura” (órganos) y “funcionamiento internos” como elementos de un desarrollo legislativo posterior.

¹⁷* *Diccionario de la Real Academia Española* (RAE).

En buena técnica legislativa, ello abriría la posibilidad de expedir una Ley del Congreso de la Unión; así, sin adjetivos, con potestad plena para el desarrollo tanto de los aspectos orgánicos como los de funcionalidad del Congreso, ya que precisamente este último ámbito acusa graves insuficiencias reglamentarias que impiden la institucionalización plena y certera de órganos, reglas y prácticas del Poder Legislativo que, en buena medida, se caracterizan por su opacidad y la interpretación mayoritaria de coyuntura. La eventual conciliación de contenidos orgánicos y de contenidos de funcionamiento, hasta completar una mejorada Ley del Congreso, facilitaría la conexión con los grandes temas parlamentarios pendientes de regulación sistemática (aquí sólo pensados de forma hipotética):

- a) Los órganos constitutivos de las cámaras (mesa de decanos).
- b) Los órganos directivos y de gobierno cameral (presidente, mesa, junta).
- c) El estatuto de los grupos parlamentarios de ambas cámaras.
- d) Los órganos de funcionamiento de las cámaras (comisiones y Pleno), donde se incluirían tanto las prescripciones normativas de funcionamiento como los deberes, derechos y atribuciones de los integrantes y directivos de estos órganos colegiados, además de las condiciones de validez y legitimidad de sus actuaciones.
- e) El régimen normativo de la Comisión Permanente.
- f) El régimen normativo de todas las competencias secuenciadas del Congreso de la Unión (incluiría la puntualización del *iter* de nombramiento o renuncia del presidente de la República, y, en general, de las sesiones conjuntas de las cámaras que precisan un desarrollo coherente y eficaz ante las persistentes lagunas).
- g) Las bases normativas que desarrollen con nitidez los artículos 71, 72 y 135 constitucionales (incluiría el procedimiento legislativo ordinario con sus variantes, los procedimientos especiales de reforma y la potencial introducción de un procedimiento legislativo de carácter abreviado, preferente o delegativo).
- h) El estatuto personal del diputado y del senador (incluiría el régimen de incompatibilidades y de responsabilidades públicas; la delimitación de instancias congresuales de control de intereses de los legisladores mediante la introducción de una declaración anual y obligatoria de intereses con seguimiento garantizado, así como la sistematización de sus deberes, derechos, alcances y límites de sus prerrogativas). De la misma manera, estatuir los derechos de las minorías parlamentarias; en especial, la incardinación de recursos para la protección de derechos parlamentarios ante los órganos camerales (que brillan por su ausencia).
- i) La vertebración sistemática de los mecanismos de control congresual (incluiría la clarificación tanto de la naturaleza como de la funcionalidad de los diversos medios de control, sin descartar la conexión de las cámaras con las funciones del Poder Ejecutivo). Podría abrirse paso, también, al régimen de sujeción de los ciudadanos y de las corporaciones privadas tanto a las investigaciones como a las comparecencias del Congreso, de la misma manera que mejorar los sistemas de rendición de cuentas y de control congresual.

Aunque podrían enunciarse otros contenidos legales, importa más resaltar que, una vez deslindados los contenidos de esa hipotética ley del Congreso, ambas cámaras quedarían en aptitud de ejercer la potestad autónoma que las dote de reglamentos

propios, mismos que, por cierto, llevan ya dilatado tiempo de formulación a través del estudio de múltiples proyectos dentro de las expuestas comisiones de cada Cámara. Al margen de las anteriores valoraciones, vale retraer el hecho de que la ley orgánica congresual expedida originalmente en el año de 1979 resultó finalmente desplazada con la expedición de la Ley Orgánica aprobada el 31 de agosto de 1999 (su artículo 7º transitorio dispuso la abrogación de aquélla).

Cabe recordar que el entorno en que surge esta última ley del Poder Legislativo presenta una serie de elementos novedosos que detonan la composición más plural que haya tenido en su historia constitucional. Dos años antes, la Cámara de Diputados reportaba la pérdida de la mayoría absoluta del partido con tradicional hegemonía parlamentaria (por vez primera el partido del presidente de la República, como el resto de los partidos, se convirtieron en fuerzas minoritarias sumados sus escaños de forma separada). Entonces, se recrudece la necesidad de actualizar radicalmente la normativa parlamentaria para ponerla en frecuencia con el modelo congresual democrático; y así, desde el inicio de la Legislatura LVII del Congreso (1997-2000), acontecen prolongadas negociaciones entre los distintos grupos parlamentarios; en una primera fase, sólo trabajaron diputados del PAN y del PRD dentro de un proyecto de ley congresual vertebrado de manera común, el cual, por cierto, no atrajo la anuencia del PRI en el pleno cameral, lo que valió a este partido para presentar un amplio voto particular con proyecto alternativo.

En una segunda fase, el PAN y el PRI definieron un proyecto de ley integrador en lo relativo al Título Segundo dedicado a los diputados, sumándose después el PRD con sus aportaciones, aunque sólo en la parte general. Al mismo tiempo, surgieron complicaciones legislativas entre los senadores inconformes con el trabajo de los diputados y, tanto senadores del PRI como del PAN, presentan sendas y diferenciadas iniciativas ante la Comisión Permanente (sólo coincidentes en defender la propia regulación del Senado, dentro del Título Tercero, sin la intervención de los diputados). Más tarde, el proyecto se ordenó en la materia de un periodo extraordinario de sesiones del Congreso. Tras intensas negociaciones y trabajo en comisiones (incluidas importantes reuniones en conferencia), y primando razones de *racionalidad legislativa*, se logró impulsar, por una parte, que el Senado formulara un único dictamen (y, así, incluir las partes revisadas del proyecto correspondientes a su actuación como Cámara de origen y Cámara revisora); por otra parte, que la Cámara de Diputados utilizara una metodología parecida y con el mismo efecto, lo cual finalmente concitó la votación favorable de la nueva ley en ambas cámaras.

De esta manera, 135 preceptos sirven para incardinar su objeto principal de regulación: el Título Primero (Del Congreso General), Título Segundo (De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados; Título Tercero (De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores); Título Cuarto (De la Comisión Permanente), y Título Quinto (De la Información y Difusión de las Actividades del Congreso). Entre las múltiples novedades incorporadas por el texto de 1999, en su momento llamó la atención tanto la concepción como el rediseño de los órganos camerales de carácter constitutivo (la Mesa de Decanos) y de los órganos de dirección y gobierno

parlamentario (la presidencia, la mesa, la Junta de Coordinación Política), a los cuales se imputan nuevas características dentro de los procedimientos de composición y elección; de duración y peculiaridades del cargo; así como de redistribución en sus atribuciones legales.

Pasando la atención hacia el cuarto y último párrafo del artículo 70 —consecuentes con la explicación dada líneas arriba—, apreciamos una suerte de supresión de las formalidades típicas de las leyes únicamente admisible para la ley congresual dentro de la propia letra constitucional: “Esta ley (del Congreso) no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia”. Dicha singularidad que impone unas formalidades diferenciadas para la perfección de la ley del Congreso, abrevia de la misma historia y de los caracteres típicos de los reglamentos camerales que se fundamentan en el principio de autonomía del Parlamento. Sin embargo, la noción normativa de Constitución que nutre la existencia del Estado constitucional tiende resueltamente a disminuir tal marco de autonomía parlamentaria (expresable en los llamados actos *interna corporis*) y, por consiguiente, se degrada la inescrutabilidad de las normas reglamentarias del Poder Legislativo a sus expresiones más básicas, siendo la pretensión el garantizar la supremacía de la Constitución.

Así lo ha entendido el Poder Judicial de la Federación en las ocasiones contadas que ha resuelto conflictos en donde la normatividad interna de las legislaturas estatales colisiona con los postulados de la Constitución; si bien la Ley Federal del Congreso no ha sido todavía enjuiciada con motivos similares en sede judicial, difícilmente podría desestimarse una *litis* de estas características en la medida que ahí se abrigan disposiciones con fuerza, rango y valor de ley. En nuestro sistema constitucional, donde el requisito de la promulgación presidencial es prescindible para este peculiar caso, se mantiene la costumbre congresual que implica el envío de cualquier decreto de adiciones o reformas de la ley para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* bajo el índice que reza: “Poder Legislativo. Congreso de la Unión” (firmado siempre por los presidentes de ambas cámaras y los secretarios respectivos). Válido como ejemplo se tiene la casi decena de decretos de modificación del texto que se han publicado en el *Diario Oficial de la Federación* desde el año de 1999, de fechas diversas: 31 de diciembre de 1999; 9 de octubre de 2000; 7 de diciembre de 2001; 29 de septiembre de 2003; 10 de mayo y 30 de diciembre de 2004, 8 de marzo y 3 de agosto de 2005.

Vale la pena mencionar que con la asunción de la Ley Orgánica de 1999, de manera expresa se desplazó a buena parte de los contenidos del Reglamento Interior vigente desde el año de 1934, a través de la redacción del artículo 5º transitorio que indica:

En tanto el Congreso expide las disposiciones correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a la ley materia del presente decreto, las disposiciones del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor.

No obstante, este comentario no se extenderá en más valoraciones sobre el tema, en virtud de ya haberlo hecho durante el estudio correspondiente del artículo 77 cons-

titucional. Por último, recalamos el análisis en el párrafo tercero del artículo 70 de la Constitución que toma cuerpo entre las múltiples adiciones de la reforma política de finales de los años setenta. El precepto reza en su letra: “La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partidos, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”. De entrada, es importante retraer la exposición de motivos de la iniciativa presidencial a fin de airear las motivaciones que rondaban la materia. Así, en la parte atinente se señala:

Si a esto añadimos que la Reforma Política que se propone mediante esta iniciativa, de ser aprobada, incrementará el número de miembros de la Cámara de Diputados casi al doble de sus integrantes actuales, resulta evidente que una asamblea de tal magnitud requerirá, desde luego, formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento y coordinación que encaucen el desarrollo de las tareas legislativas.

Huelga decir que la reforma política de 1977 desestimó cualquier transformación de los preceptos referidos a la Cámara de Senadores (sólo recuérdese su parca organización de 64 integrantes agrupados por criterios territoriales y con única adscripción política), con lo cual se explica que la atención se haya concentrado en la organización de la Cámara de Diputados a cuyos miembros, por cierto, les favorece con garantizarles un estatuto constitucional de reconocimiento de sus agrupaciones, de la misma manera que prevé la reserva legal que no podrá obviar tanto las formas como los procedimientos para materializarlas, en tanto que da por descontado que las agrupaciones mantengan un compromiso ideológico cohesionador.

Tales prescripciones de la Constitución se desarrollan por la Ley Orgánica del Congreso vigente, pero ya no sólo para las agrupaciones de diputados sino, señaladamente, también consigue vertebrarse todo un estatuto legal para las agrupaciones de senadores (la jerga congresual mexicana ha utilizado términos indistintos como bancadas, fracciones y, a partir de 1999, la denominación legal de grupos parlamentarios). En ambas cámaras son suficientes las voluntades de cinco congresistas para constituir un grupo parlamentario (limitable a uno por cada partido nacional con representación cameral). Si bien, en principio, la ley parece laxa en dichos requisitos de constitución (lo cual favorecería la hipotética creación múltiple de grupos parlamentarios), será después el propio sistema electoral el que atempere la proliferación de opciones partidistas (que suele oscilar entre cuatro y seis el registro de grupos por cada Cámara).

En suma, hoy los grupos parlamentarios se fundamentan en una normativa congresual común, sólo diferenciada por las peculiaridades organizativas de los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, pero cuya importancia se equilibra sobremanera no sólo en cuanto a la eficacia de su funcionalidad, sino hasta en la propia concepción normativa:

Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y

estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes (artículo 71.1.).

Una lectura interlineada de esta última disposición disipa dudas sobre las principales finalidades concebidas por la ley en relación con el grupo parlamentario: racionalizar los trabajos camerales a partir de estos órganos que cohesionan y armonizan los intereses y la actuación del congresista individual, con los intereses y la actuación de la agrupación política más cercana en preferencia ideológica. En consecuencia, la norma recién transcrita ha positivado la disciplina parlamentaria (estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones), lo cual, en la práctica, se hace extensivo a los procesos de decisión de las cámaras.

Merece subrayarse el hecho de que los grupos parlamentarios, pese a que encarnan la opinión de los partidos con representación en las cámaras, de ninguna manera deben parapetarse en la presunta autonomía que ampararía sus principios o programas de partido. Esto acarrearía la posibilidad de que cualquier actuación lesiva al ámbito de derechos de los legisladores asociados en grupos (o la afectación a la marcha ordinaria de los órganos parlamentarios) sea perfectamente justiciable desde el punto de vista de su constitucionalidad y legalidad. En principio, sería el presidente de la Cámara la autoridad obligada para garantizar la constitucionalidad de actuación de los grupos y sus representantes, seguido de la mesa directiva de la Cámara. En teoría, cualquier omisión o desprotección directamente atribuible a las autoridades camerales posibilitaría la acción del congresista o del titular del órgano afectado para exigir la tutela de jueces constitucionales o de legalidad.

Derecho comparado

Al pasar una vista panorámica sobre los ordenamientos constitucionales comparados, encontramos que el tratamiento de los institutos concitados por nuestro artículo 70 pasa por una variada regulación. Por ejemplo, en los textos europeos continentales, la promulgación formal de las leyes compete al Jefe del Estado. Así, en la Federación Rusa (artículo 84), toca al presidente de la Federación la “firma y publicación” de las leyes federales, aunque aparecen otras reglas singulares como la aprobación debida en el lapso de 14 días (artículo 107.2), o la reserva constitucional de reglamento de la Duma (artículo 100.2).

Tanto en Italia como en Alemania la promulgación compete al presidente de la República y de la Federación, respectivamente, sólo que en el primer país existe el acto debido de publicación dentro del plazo de un mes (artículo 73), mientras que en el segundo país no se explicita (artículo 82.1.). En ambos sistemas se reconoce la reserva de Reglamento (artículos 64 y 42.2 de sus correlativas Constituciones), con la salvedad de que en Italia se constitucionaliza la mayoría absoluta como forma de obtener la validez del ordenamiento.

El texto español imputa al rey la sanción de las leyes que han sido aprobadas por las Cortes Generales, al mismo tiempo que lo obliga a la promulgación y la publicación en el plazo de 15 días (artículo 91). Además, sus preceptos destacan por la amplitud de modalidades normativas de las Cortes Generales; por ejemplo, existe la concepción expresa de un Reglamento común de las Cortes (artículo 72.2), también de los reglamentos singulares de los diputados y de los senadores, y la propia del Estatuto del Personal de las Cortes (artículo 72.1).

El caso francés tiene sus peculiaridades, como cuando atribuye al presidente de la República la promulgación dentro del plazo de 15 días (artículo 10), o cuando considera la revisión previa de la constitucionalidad de las leyes orgánicas por el Consejo Constitucional antes de su promulgación (artículo 46). Y, por otro lado, cuando prefiere el desmarque de la reserva de Reglamento dentro de su Constitución, al optar mejor por la reserva constitucional de la Ley Orgánica a la que incardina formalidades específicas (artículo 25).

Volviendo la atención al constitucionalismo de América Latina, encontramos que la promulgación compete de manera típica al presidente de la República; así ocurre con los textos constitucionales de Chile (artículo 69); Costa Rica (artículo 126); Perú (artículo 108); El Salvador (artículo 134), y Venezuela (artículo 214). De la misma manera, los textos supremos se han decantado por hacer expresa la reserva de reglamento para la normatividad cameral independientemente de que introduzcan formalidades diferentes; por ejemplo, en Chile se exige sólo la mayoría simple para expedir el reglamento asambleario (artículo 53); en Costa Rica no se explicita, pero se atribuye como potestad autónoma de la Asamblea (artículo 124); en Perú y El Salvador sucede algo similar (artículos 94 y 131) y, por último, en Venezuela se vertebra como competencia de la Asamblea el “dictar su reglamento y aplicar las sanciones” (artículo 187.19).

Bibliografía

- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis, *Derecho parlamentario*, Barcelona, J.M. Bosch, 2000.
- AMATO, Giuliano y Augusto Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bolonia, Il Mulino, 1984.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999.
- BOCKENFÖRDE, Ernest Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, trad. R. de Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000.
- CANO BUESO, Juan, “El principio de autonomatidad parlamentaria y la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 40, Madrid, 1984.
- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 6a. ed., México, UNAM, 1998.
- CARRERAS, Francesc, “La ley en el constitucionalismo y en la Constitución española”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 15, Madrid, 1989.
- CASCAJO CASTRO, José Luis, *Constituciones extranjeras contemporáneas*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1991.

- CHAURAND, Carlos, “Ideas generales sobre el estudio de la técnica legislativa”, en *Ensayos Legislativos*, México, Senado de la República, 2003.
- COSSÍO, José Ramón, “La representación constitucional en México”, en *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM/Cámara de Diputados, 2000.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana*, voces distintas: promulgación, ley, reglamento, decreto, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.
- ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, México, Porrúa, 2004.
- FERRERES COMELLA, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, “División de poderes”, en J.J. González Encinar y D. Nohlen (coords.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984.
- GARCÍA ROCA, Javier, *Cargos públicos representativos*, Pamplona, Aranzadi, 1999.
- , “Los derechos de las minorías: una regla individualista de la democracia”, en *La democracia constitucional*. Estudios en homenaje del profesor Francisco Rubio Llorente, vol. I, Madrid, Congreso de los Diputados/Universidad Complutense/CEC/Fundación Ortega y Gasset, 2002.
- HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay, *El federalista*, edición original en castellano 1943, reimp. 1974, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. R. Luengo y J. L. Legaz, Barcelona, Editorial Labor, 1977.
- LAPORTA, F.J., “Constitución y decisión por mayorías”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 1, primer cuatrimestre, Madrid, 1984.
- MOLAS, Isidre e Ismael Pitarch, “La oposición parlamentaria en el siglo XXI”, en F. Pau Vall (coord.), *El Parlamento del siglo XXI*, VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, Tecnos, 2002.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio, *Minoría política y tribunal constitucional*, Madrid, Trotta, 2002.
- PASQUINO, Gianfranco, *La Oposición*, Madrid, Alianza Editorial, 1988.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T., “Comentario al artículo 70 de la Constitución”, en *Derechos del pueblo mexicano*, 5a. ed., tomo XII, México, LVII Legislatura, 1988.
- y Hugo Alejandro Concha Cantú, “Comentario al artículo 70 de la Constitución”, en *Constitución Política Mexicana Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- REQUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Barcelona Ariel, 2000.
- RIBAS MAURA, Andreu, “Reflexiones sobre el concepto de mayoría absoluta en la Constitución”, en *Cuadernos de la Facultad de Derecho UIB*, núm. 18, Palma de Mallorca, 5 de noviembre de 2001, México, 1998.
- TOSI, Silvano, *Diritto parlamentare*, Milán, Giuffrè Editore, 1993.
- ZACREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1997.

Artículo 70

Trayectoria constitucional

Primera reforma

70

Diario Oficial de la Federación: 6-XII-1977

L LEGISLATURA (1-IX-1976/31-VIII-1979)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Se concede la Autonomía al Congreso para expedir y promulgar su Ley Orgánica, misma que determinará las formas y los procedimientos para la agrupación de los diputados.