



110
24

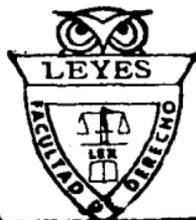
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL PROCESO LEGISLATIVO
EN MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GABRIELA DE LOS ANGELES BONIFAZ DURAN



MEXICO, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

CAPITULO I LA TEORIA DE LA SEPARACION DE PODERES

I.	Antecedentes	
A)	Grecia y el pensamiento Aristotélico.....	1
B)	La Constitución Romana a la Luz de Polibio y Cicerón.....	4
C)	El pensamiento de John Locke.....	5
II.	Montesquieu "El espíritu de las leyes" y la teoría de la Separación de poderes	
A)	El planteamiento.....	10
B)	Las interpretaciones.....	13
	1. La teoría clásica de la Separación de Poderes.....	13
	2. La teoría de la Independencia Jurídica de los Poderes.....	15
III.	La Teoría de la Colaboración de Poderes.....	27

CAPITULO II

LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE

I.	Clasificación de las facultades del Presidente de la República	
A)	En razón de sus fuentes.....	31
B)	En atención a su naturaleza.....	39
	1. Facultades políticas.....	39

2. Facultades Administrativas del Presidente....	45
3. Facultades Económicas.....	50
4. Facultades Sociales.....	54

II. Facultades Legislativas del Presidente

A) Facultad Reglamentaria.....	57
B) Los casos de Emergencia.....	64
C) Artículo 131 constitucional segundo párrafo.....	76
D) Declaración de Tratados Internacionales.....	78
E) Medidas de Salubridad.....	80

CAPITULO III.

I. Noción de Ley

A) Distinción entre Leyes y Decretos del Congreso..	87
El procedimiento Legislativo.....	91
1. Autoridades que no tienen facultad de Iniciativa.....	98
2. El Monopolio de la facultad de Iniciativa de distintas materias en manos del Ejecutivo....	99
3. El Monopolio de una Cámara para conocer de determinadas iniciativas. Cuestión distinta al Monopolio de la facultad.....	103
B) Del turno de las Iniciativas.....	105
1. La discusión, Concepto y Desarrollo.....	108
2. De la duración e interrupción de las discusiones.....	109
3. Del tema de la Discusión y las libertades del Orador.....	109
4. De la suspensión de la Discusión	111

5. Del Cierre de la Discusión y los Invitados Especiales o Funcionarios Comparecientes.....	112
C) De la Aprobación.....	114
D) De la Promulgación.....	116
E) Del Veto Ejecutivo.....	117
F) Sanción, Promulgación y Publicación.....	119
G) Iniciación de la vigencia.....	120
III. Reforma Constitucional.....	122

CAPITULO IV

EL PROCESO LEGISLATIVO

I. Procedimiento y Proceso Legislativo.....	127
II. Elementos determinantes del Proceso Legislativo.....	129
III. El Proceso Legislativo y la Separación de Poderes...141	
IV. Proceso Legislativo y Pluripartidismo.....	147
V. El englobamiento del Procedimiento legislativo por el proceso legislativo.....	150
A) El Ejecutivo como principal impulsor del accionar legislativo.....	150
B) La interioridad del Congreso.....	152
1. La ausencia en el Congreso de Organismos Auxiliares.....	154
2. La disciplina partidista y la debilidad del Cargo de Legislador en comparación a las del Administrativo.....	157
3. Los obstáculos de la Carrera Legislativa....	163

4. La Planeación Legislativa.....	165
CONCLUSIONES.....	172
BIBLIOGRAFIA.....	184

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo, independiente de pretender cumplir un requisito indispensable, para estar en posición de optar, para el grado de licenciatura en derecho, responde a la inquietud personal de introducirme un poco más en el entorno de la práctica legislativa en nuestro país, sin detenerme solamente en el estadio del llamado procedimiento legislativo. ya que de ser así, tan sólo estudiaría la legislación que lo rige, el marco normativo, y por el contrario, con este trabajo lo que persigo justamente, es ahondar en el conjunto de factores que en la práctica lo influyen o determinan.

La tesis se compone de cuatro capítulos. El primero de ellos pretende servir como punto de partida y marco global del tema que nos ocupa, desarrollando brevemente el "Principio de separación de poderes", sus expositores iniciales y su expedición más acabada por el ilustre, Carlos María de Secondat, Baron de la Brede y de Montesquieu, dándose una sumaria explicación de las dos grandes interpretaciones de lo por él expuesto en "El espíritu de las leyes", concluyendo con la exposición del principio de la colaboración de poderes, mismo que nos muestra el marco teórico en que se deben dar las relaciones entre los órganos del Estado.

El capítulo segundo denominado "De las facultades del Presidente de la República", pretende mostrar lo numeroso de las facultades del Ejecutivo Federal, su intersección es prácticamente en todas las áreas, a la par de señalar su importancia como elemento determinante del Sistema Político Mexicano.

En el capítulo tercero, se desarrolla "el procedimiento legislativo", deteniéndose en cada una de sus etapas.

Finalmente, el capítulo cuarto, se ocupa del "Proceso legislativo", encuadrándolo dentro del universo del sistema político, los distintos factores que lo determinan, el papel del Ejecutivo Federal y los problemas del Congreso para ejercer sus funciones.

CAPITULO I

LA TEORIA DE LA SEPARACION DE PODERES

I. ANTECEDENTES

A. GRECIA Y EL PENSAMIENTO ARISTOTELICO

El principio de la separación de poderes, punto de partida del Constitucionalismo moderno, es una de las Instituciones jurídico políticas más debatidas en su aspecto doctrinal, empezando por sus orígenes mismos, ya que mientras unos ven sus precedentes en el pensamiento de John Locke y su cumbre en la obra de Montesquieu, otros, entre ellos Herrera y Lasso afirman que Aristóteles infirió el principio que nos ocupa de las constituciones de su época y lo había expuesto "Cabal y sistemáticamente" en la Política.(1) , La verdad es que la mayoría de su doctrina niega la posibilidad teórica de su existencia en el pensamiento de la Grecia clásica, en general, y en el Aristóteles, en particular, en virtud de que en aquellos sistemas políticos no era viable la concepción de un poder superpuesto a los ciudadanos, ya que ellos eran el único poder posible.

En apoyo al planteamiento arriba expuesto, Antonio Tovar sostiene, que en la concepción de Aristóteles el ciudadano

(1) Herrera y Lasso, Manuel, Estudios de Derecho Constitucional Publicaciones de la Escuela Libre de Derecho, Editorial Rolís, México, 1940 p. 209

ateniense "tiene que ser especialmente participe en las funciones de la justicia y del poder", apunta como el filósofo se atiene a la realidad política en que culturalmente había nacido, en la que el ciudadano ateniense interviene de modo esencial en los tribunales de justicia y en el mando político (2).

En la obra de Aristóteles se aprecia la distinción de las tres operaciones, actividades principales de la potestad estatal, correspondía a la organización entonces en vigor: La Asamblea General o Consejo encargado de deliberar los asuntos más importantes, el grupo de magistrados investidos del poder de mandar y obligar, y los tribunales. Es decir, el estagirita tan solo determina las distintas actividades de los órganos, pero sin pretender repartir "las funciones" en razón de los objetos atañentes a cada una de ellas.

El planteamiento de la separación de los órganos que caracteriza la Teoría clásica de la división de poderes resulta contradictoria a la idea de la "democracia pura" de la Grecia de Aristóteles en que el único poder posible es el de la suma de ciudadanos.

A continuación se verá como Aristóteles configura el ejercicio de las funciones clásicas del Estado con la

(2) "Los hechos políticos en Platón y Aristóteles" Cuadernos Políticos. Ministerio de Educación. Núm. 4 MCMLIV, Junio, Buenos Aires, 1954

participación del universo de ciudadanos. Así tenemos primero que "La multitud es necesariamente soberana, y las decisiones de la mayoría deben ser la ley definitiva", en virtud de lo cual el órgano deliberativo se compone por la totalidad de los ciudadanos; asimismo, en lo tocante al poder ejecutivo, en su aspecto más característico según Aristóteles, el mando se apunta como: "El ciudadano no está obligado a obedecer a cualquiera o si obedece es a condición de mandar él a su vez", con lo que también la suma de ciudadanos consolida el órgano ejecutivo; finalmente en lo referente a la función judicial, Aristóteles apunta, "todos los ciudadanos deben ser jueces en todos o por lo menos en casi todos los asuntos".(3)

Las consideraciones apuntadas arriba nos dejan ver como para el estagirita la suma de ciudadanos es el ente primero y último encargado del ejercicio de las funciones del Estado, cuestiones todas que hacen un tanto ocioso el análisis de la llamada separación subjetiva de la teoría clásica de la división de poderes, en virtud de la cual los individuos de un órgano no podían formar parte a la vez de otro. También bajo este contexto resulta inútil el abocarnos al estudio "Del equilibrio de los órganos" máxima del pensamiento de Montesquieu y que en el de Aristóteles parece inadvertido.

(3) La Política, trad, Antonio Gómez Robledo, Biblioteca. Scriptorum Geecorum Et. Romanorum Mexicana, México 1963 p. 124.

Finalmente el proceso legislativo en el pensamiento Aristotélico es por demás un tanto obscuro ya que la idea de una "Democracia pura" hace del acontecer diario del legislador un verdadero caos, no en balde es gracias a esta problemática que surgirá la idea de la representación política.

B. LA CONSTITUCION ROMANA A LA LUZ DE POLIBIO Y CICERON

Polibio y Cicerón

Hay autores que han querido ver los orígenes del principio de la división de poderes en la Constitución de Roma descrita por Polibio y Ciceron, cuando la verdad es que Polibio en su Historia Universal sólo menciona que en la Constitución de Roma se convinieron los principios democráticos, aristocráticos y monárquico adoptando una forma mixta de gobierno, la mejor a su entender. (4)

Por lo que hace a las ideas de Marco Tulio Cicerón en su tratado de la República, donde después de señalar los peligros que representan las tres formas básicas de gobierno; la monarquía, la aristocracia y la democracia, concluye que la mejor sería una amalgama formada con lo más bueno de cada una de éstas, de suerte que los cónsules significarían la autoridad real, el senado representaría la aristocracia

(4) Ctr. Polibio, Historia Universal, trad. Ambrosio Ri Bamba, Madrid, Biblioteca Clásica 1884,

virtuosa y culta, en tanto que el pueblo disfrutaría de una equitativa libertad, pues aún cuando estaría moderadamente contenida, no quedaría sin derecho ni poder, así en esta mezcla las tres formas de gobierno estarían "moderándose y templándose recíprocamente". (5)

Debe destacarse aquí que, no obstante Cicerón hable de igualdad, libertad, estabilidad y equilibrio lo hace en un marco distinto al de Montesquieu, ya que en su campo de análisis no son los poderes u órganos del Estado, en los que se dan frenos y contrapesos, ya que lo que busca en verdad es el equilibrio en la participación en el poder de las dos grandes esferas sociales en pugna; patricios y plebeyos.

C. EL PENSAMIENTO DE JOHN LOCKE

El precedente teórico inmediato al "Espíritu de las Leyes" de Montesquieu es el Ensayo sobre el gobierno civil de John Locke, quien en capítulo XII, concibe tres poderes distintos: El legislativo, el ejecutivo y el federativo, y posteriormente habla de la potestad de prerrogativa, no obstante que de dichos poderes y potestades solo deja en manos del órgano deliberativo la potestad legislativa, recayendo todas las demás en el órgano ejecutivo, además de no distinguir la función Jurisdiccional y menos aún

(5) Marco Tulio Cicerón, Tratado de la República 2a. edición, Editorial Porrúa, trad. Francisco Navarro y Calvo y Juan Bautista Calvo, México, 1975 pp. 21 y 55. colección sepan cuantos n. 234

atribuirla a un órgano distinto. Locke señala la necesidad de que los poderes ejecutivos y legislativos se encuentren en distintas manos, habida cuenta que si dichos poderes tienen un mismo depositario entonces este podría evadir la aplicación de las leyes sobre sí mismo, o bien que estas se redactasen y aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, haciéndolos prevalecer sobre los del resto de la comunidad. (6)

El filósofo inglés habla de la separación de poderes como respuesta a la concentración de carácter absoluto del mismo, sin embargo, su esquema resulta incompleto al compararlo con los elementos de la teoría clásica de la división de poderes; así nos encontramos que la idea de la independencia de los poderes en cuanto órganos, deja presumir la relación entre éstos. así por ejemplo señala que el poder ejecutivo "Ha recibido una doble misión, la de participar en la legislación y la de ejecutar supremo de la Ley" (7)

El autor del ensayo sobre el entendimiento humano concibe dos poderes, órganos, que actúan coordinados manteniendo relaciones entre sí para el ejercicio de sus funciones, esencialmente en la legislativa, en la que colaboran tanto el ejecutivo como el legislativo, cuestión

(6) Locke, John, Ensayo sobre el gobierno civil. trad. Armando Lázaro. Ros, México, Aguilar, 1983, p. 110, pfo. 143.

(7) Idem, p. 168 pfo. 222.

que se ve reafirmada con la facultad de prerrogativa, es decir reglamentaria que hace recaer en el ejecutivo. (8)

Otro elemento ausente en el planteamiento de Locke, es el del necesario equilibrio de los poderes, mismo que es básico en el esquema de la teoría clásica de la separación de poderes órganos, ya que en el pensamiento del escritor inglés el poder legislativo es el máximo posible en una comunidad, debiendo ser la Constitución del poder legislativo el primer acto de una comunidad política, órgano al que se encuentran subordinados los demás:

"Salvaguardia de la comunidad no puede existir sino un poder supremo único, el legislativo al que todos los demás se encuentran y deben estar subordinados" (9).

El órgano legislativo es supremo para Locke, por ser titular de la función legislativa, no debe olvidarse que Locke considera a las leyes como el instrumento del que se vale la sociedad para alcanzar su más alta finalidad: que sus miembros individuales disfruten de sus propiedades en paz y seguridad. (10).

(8) Véase González Csanova, J. A., Teoría del Estado y Derecho Constitucional, editorial Vincens-Vives España 1980; p 110

(9) Locke, John; op. cit., p. 113 pfo. 149

(10) Idem, pp. 100y 101, pfo. 13

El poder legislativo es supremo porque es el órgano del que se derivan los restantes, además de determinarles sus competencias y tener el derecho de retirar esos poderes:

"Una vez que el poder legislativo ha encomendado a otro poder la ejecución de las leyes hechas por él, conserva siempre el derecho de retirar esos poderes si encuentra razón para ello, es igualmente también el de castigar cualquier prevaricación. Eso mismo ocurre con el federativo, lo mismo ese poder que el ejecutivo vienen a ser poderes delegados, subordinados al poder legislativo". (11)

No obstante lo anterior Locke no deja al legislativo en poder absoluto, sino que le fija ciertos límites:

"Siempre que el poder legislativo traspase esa norma fundamental de la sociedad y, llevado por la ambición, el miedo, la insensatez y la corrupción, intente apoderarse para sí, o colocar en manos de otra persona, un poder absoluto sobre las vidas, libertades y propiedades del pueblo ese poder legislativo pierde con el quebrantamiento de la misión que tiene

(11) Idem, op. cit., p. 116 pfo. 153

confiada, al poder que le otorgó el pueblo".

(12)

"Siempre que alguien trate de colocar a los miembros de la sociedad en esa condición de esclavos, tienen ellos el derecho de salvaguardar un poder del que en modo alguno puedan desprenderse, y por esa misma razón lo tienen a desembarazarse de las personas que invadan esa ley fundamental, sagrada e inalterable de la propia conservación, que fue la que los impulsó a entrar en sociedad. En sentido, puede afirmarse que la comunidad es siempre el poder supremo". (13)

Por último en lo tocante al proceso legislativo, del ejercicio de la función correspondiente, debemos resaltar la participación del monarca, quien además gozaría de la facultad de prerrogativa que implica la reglamentaria, y así encontramos, que en el pensamiento de John Locke en la colaboración de los órganos políticos en el ejercicio de la función tenida por suprema, aunque en un marco más general no debemos olvidar la supremacía de la asamblea parlamentaria.

(12) Idem, pp. 167 y 168 pfo. 222

(13) Idem, p 114 pfo. 149

II. MONTESQUIEU, "EL ESPIRITU DE LAS LEYES" Y LA TEORIA DE LA SEPARACION DE PODERES.

A. EL PLANTEAMIENTO

Es indiscutible la importancia de El Espíritu de las leyes del Barón de Montesquieu, en esta obra se reconoce el principio más acabado de uno de los pilares del constitucionalismo que, más tarde será recogida en la claración de derechos del hombre y el ciudadano de 1789; la división de poderes. Sin embargo, la manera en que influyó o se tradujo lo escrito por Carlos Maria de Secondat es muy oscura, ya que de ella se han dado dos interpretaciones distintas y hasta contradictorias; la más conocida, la Teoría clásica de la separación de poderes, y la más novedosa y sustantiva, la llamada "Teoría de separación jurídica", debiéndose decir que ambas son solo interpretaciones lógicas del contexto de la obra, al no estar dadas en forma expresa, y se obtienen de concatenar una serie de ideas básicas.(14)

El ideal de Montesquieu es que los pueblos logren alcanzar la libertad política, misma que concibe como: "poder hacer lo que se debe querer, y no ser obligado hacer lo que no debe quererse", libertad que en el pensamiento de Montesquieu no existe fuera de los gobiernos moderados,

(14) Marshall, Geoffrey, Teoría constitucional Espasa Calpe, trad. Ramón García, Madrid 1982, p. 137

aunque aún en estos Estados no se encuentra siempre. El elemento ha vencer para lograr la libertad política es el abuso del poder, cuestión que expresa en los siguientes términos, hablando de la referida libertad:

"Sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no insigne el abuso a la extralimitación. ¡quien lo diría! ni la virtud puede ser ilimitada". (15)

En respuesta al anterior planteamiento señala:

"Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas" o como de manera tradicional se ha traducido "Que por la disposición de las cosas el poder detenga al poder". (16)

Como el poder no se ha de contener así mismo encontrándose una sola mano Montesquieu distingue tres poderes y tres órganos distintos:

"En cada Estado hay tres clases de poderes: El poder legislativo, El poder ejecutivo de las cosas

(15) Montesquieu, El Espíritu de las leyes, Ateneo, trad, Nicolás Estevánes y Matilde Huici, Buenos Aires, 1951 p. 201
 (16) Idem, p. 201

relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil... En virtud del primero el príncipe o jefe de estado hace leyes transitorias o definitivas o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas establece la seguridad pública y precave las innovaciones. Por el tercero castiga a los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Se llama este último poder judicial y al otro poder ejecutivo del Estado". (17)

Las líneas más clara en torno a lo necesario de la separación de poderes las encontramos en Montesquieu precisamente cuando expone las distintas posibilidades de concentración de los poderes y sus consecuencias. De concentrarse los poderes Legislativo y Ejecutivo en un órgano, puede temerse la elaboración y la ejecución tiránica de las leyes. Si se concentran los poderes de Juzgar y legislar, se podría disponer -en caso de detentarlos el legislativo- de la libertad y vida de los ciudadanos, y si los detentase el judicial el juez podría tener la fuerza de un opresor. Finalmente la necesidad de la separación la enfatiza en la siguiente frase:

(17) Idem, 201

"Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes..." (18)

B. LAS INTERPRETACIONES

La causa primera y última en el pensamiento de Montesquieu es clara, la forma en que ha de lograrse resulta un tanto ambigua, al respecto encontramos dos respuestas distintas, correspondientes a las teorías que arriba hemos señalado.

1. LA TEORIA CLASICA DE LA SEPARACION DE PODERES

La teoría clásica de la separación de poderes no es sino una respuesta tajante a la tendencia inherente del detentador del poder a abusar del mismo, en virtud de la cual para lograr la autocontención del poder, es necesario que cada uno de los tres poderes de que habla Montesquieu se de en exclusividad a órganos distintos, de aquí la idea contraria a la concentración de tres poderes distintos, independientes y aislados entre sí. Hipótesis de la cual se desprenderá la noción de separación subjetiva, por la que una misma persona no puede formar parte de dos o más poderes a la vez.

(18) Idem, p. 203

En relación al contexto de esta teoría Louis ALTHUSSER apunta: en el pensamiento político de Montesquieu cada poder abarcaría exactamente una esfera propia, es decir, una función propia, sin ninguna interferencia. Cada poder estaría asegurado en cada esfera por un órgano rigurosamente distinto de los otros órganos. (19)

La separación tajante de poderes que presume la teoría clásica es elemento básico del contexto en el cual aparece al centro la idea de equilibrio de poderes, logrado por el monopolio de cada órgano respecto de su correspondiente poder, conforme a lo cual debe concebirse a los poderes como iguales para encontrarse en posibilidad de reprimir todo acto, que fuera de su competencia, intente realizar alguno de los otros órganos.

Sin el equilibrio de poderes se estaría en la imposibilidad de contener el poder invasor, de lo cual resultaría la subordinación de los otros órganos, al ver afectado sus atribuciones.

Los elementos de la teoría clásica de la separación de poderes son los siguientes.

1. Distinción de tres funciones diferentes

(19) Althusser, Louis, La Política y la historia, Ed. Ciencia Nueva, trad. Esther Benitez, Madrid, 1968, p. 83

2. Concepción de tres poderes, depositados en dos órganos
3. Los tres órganos son independientes e iguales entre sí.

La independencia de los órganos es en base a tres criterios:

- a) La separación o especialización de funciones, dejando como competencia única y exclusiva de cada órgano una función.
- b) Separación subjetiva, en el sentido de que ningún individuo puede formar parte a la vez de dos órganos.
- c) Separación orgánica, prohíbe el contacto con otros órganos en el ejercicio de la tarea que se les ha encomendado.

2. LA TEORIA DE LA INDEPENDENCIA JURIDICA DE LOS PODERES

La teoría de la independencia jurídica de los poderes se caracteriza, a diferencia de la clásica, por ser más flexible y más apegada a la realidad, además de algún modo es antagónica a la diversa tradicional y hasta puede pensarse que se configuró en respuesta a la primera. Así encontramos que su estructura contempla la negación de las tres clases de separación que supone la teoría clásica.

La teoría de independencia jurídica niega que Montesquieu concibió a cada órgano especializado en determinada actividad; lo anterior apoyado en la observación de que en el esquema de Montesquieu cada órgano realiza actos cuyo contenido material le son ajenos y por tanto su realización correspondería a otro órgano conforme a una separación de funciones. En respaldo a esta postura se señala que Montesquieu no pudo plantear esta clase de separación porque el Barón de la Brede se percató de la desigualdad jerárquica de las funciones estatales, con lo que se produciría la desigualdad de los órganos si se especializaban en una sola actividad.

Charles Eisenmann, apunta que si verdaderamente Montesquieu hubiera creído en la necesidad de separar funcionalmente las diferentes autoridades estatales, y si se hubiera propuesto hacerlo en la Constitución que proyectaba, se habría torpemente equivocado sobre las soluciones jurídicas que eran pertinentes para los fines políticos que perseguía, se habría directamente contradicho, de tal suerte que se tendría el derecho y aun la obligación de considerar el conjunto de su pensamiento constitucional como un prodigioso monumento al absurdo. (20)

(20) Eisenmann, Charles, "El Espíritu de las Leyes y la separación de poderes", Anuario Jurídico

La segunda clase de separación que niega es la orgánica, ya que esta clase de división implica la ausencia de toda colaboración de los entes u órganos del Estado, cuestión que resulta contradictoria con la finalidad última, el equilibrio. Los seguidores de la teoría de la independencia jurídica de los poderes se preguntan como podrían los órganos limitarse sin tener contacto alguno entre sí. (21)

En forma contraria a la versión clásica de la separación de poderes la de la independencia jurídica supone la necesaria relación de los órganos para así estar en posición de limitarse recíprocamente. Cuestión esta última que relacionada a lo dicho respecto de la negación de la separación de funciones, conforman la idea de que los órganos debían tener ciertas actividades complementarias es decir, debían colaborar en el ejercicio de las funciones estatales.

La tercera clase de separación que niega la teoría que nos ocupa, es la personal o subjetiva, en virtud de lo cual una persona no podría formar parte a la vez de dos órganos.

Lo anterior se deriva de la concepción que del poder legislativo tienen los seguidores de esta versión:

"Poder Legislativo es el poder de expedir reglas
legislativas y por consiguiente detentar el poder

(21)Manzanilla, Schaffer p. 436

legislativo es tener competencia para expedir esas reglas... son pues miembros del órgano legislativo los individuos o cuerpos de quienes la constitución exige el consentimiento, y solo de ellos, para la expedición, es decir, la entrada en vigor de las reglas legislativas. Sólo el consentimiento a la regla legislativa constituye un elemento del acto legislativo, una atribución legislativa; toda otra intervención dentro del procedimiento que tenga y desemboque en la expedición de reglas legislativas, acto jurídico o material, si no tiene esos caracteres, no confiere al órgano que es una participación en el poder legislativo". (22)

Dentro del marco arriba expuesto Charles Eisenmann señala que en el pensamiento de Montesquieu que darle la facultad de "veto" al monarca, lo hace formar parte del órgano legislativo. Sobre el particular Carre de Malberg apunta: "El poder de decir no, no puede ser considerado como un acto de confección de la Ley; en efecto el mismo supone la ley ya construída, perfecta; el no es más que un impedimento a la ejecución de una ley ya adoptada". En esto añade Carre; el veto difiere esencialmente de la sanción: ésta implica un acto positivo de participación en la comprobación de la ley; ella hace una ley de algo que no lo era todavía... por eso Montesquieu sólo dió al Rey el veto y no una sanción.

(22) Eisenmann, Charles, op. cit. p. 430

Por su parte Eisenmann dice que Secondat consideró al veto como una forma de participar en la función legislativa, y que el veto y la sanción no son sino las dos cara de una misma moneda, ya que de no oponerse el veto el resultado será el de la aprobación de expedición de la norma. (23)

La teoría en cuestión surge efectivamente en principio, como una negación de los elementos estructurales de la versión clásica, pero persigue la misma finalidad:

La contención del poder. Reconoce u habla de una clave de separación en forma sencilla y mucho más modestamente, que no es necesario que dos cualesquiera que sean de las tres funciones estén reunidas íntegramente en las mismas manos; fórmula de no acumulación.

Además de la separación arriba referida comprende dos elementos más:

1. El reconocimiento de la supremacía de la función legislativa
2. La nulidad del órgano judicial

Para esta teoría, el "quie" del esquema diseñado por Montesquieu está en la visualización de la desigualdad jerárquica de las tres funciones del Estado, considerando

(23) Idem, p. 431

como suprema a la legislativa y luego a la ejecutiva y a la judicial.

Así, siendo la función legislativa la suprema no podría dejar su ejercicio en unas solas manos, por lo que idea un juego de colaboración o ejercicio competencial entre el Parlamento y el Monarca para la realización de esa tarea estatal. de tal manera que se frenen recíprocamente y se evite el abuso del poder. además de obligarlos a caminar juntos.

Dentro del marco descrito arriba Montesquieu otorga al Parlamento la elaboración y el voto de los textos de Ley y al Monarca el derecho de impedir que esos proyectos de ley lleguen a convertirse en leyes. dibujando en una esfera de funciones a dos entes distintos los que a la vez se necesitan y se frenan mutuamente.

Haciendo un breve paréntesis de lo visto hasta aquí de la teoría de la independencia jurídica, debe recalcarse la necesaria dependencia de los dos elementos estructurales vistos hasta el momento como la concepción de la función legislativa en calidad de suprema se traduce o refleja, en un órgano legislativo bipartita con una clara distribución competencial.

El esquema anterior se ve complementado con la concepción inferior de la función ejecutiva y la "nulidad" de la judicial.

La función ejecutiva deja de tener importancia, al decir Eisenmann y otros, en el pensamiento de Montesquieu, al establecer que las reglas legislativas representarán la voluntad común de los órganos políticos con lo que el monarca o ejecutivo deja de ser un "simple instrumento funcional del legislativo".

Eisenmann señala: Montesquieu estima que la independencia del gobierno y, por ello mismo, la libertad del Estado exige sin duda como también la preocupación por la correcta ejecución de las leyes, que sólo el ejerza el poder ejecutivo, sin participación del Parlamento. Es suficiente con reconocer al Parlamento el derecho de controlar su actividad. (24)

"Pero no conviene la recíproca; el poder legislativo no debe tener la facultad de poner trabas al ejecutivo, porque la ejecución tiene sus límites en su naturaleza y es inútil limitarla; por otra parte el poder ejecutar se ejerce siempre en cosas momentáneas".

(24) Idem, pp. 443 y 444

Pero si el poder legislativo en un Estado libre, no debe inmiscuirse en las funciones del ejecutivo ni paralizarlas, tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar de que manera las leyes que el ha hecho han sido ejecutads". (25)

En lo tocante a esta teoría de no acumulación sólo queda por desarrollar lo referente a la nulidad del poder judicial..

A mi entender la concepción como nula del poder judicial en el pensamiento de Montesquieu no se debe a negarle cualquier valor, sino por el contrario parte de su reconocimiento.

Montesquieu habla de nulidad del poder judicial refiriéndose a su valor político, ya que para lograr el juego de equilibrio entre los dos órganos políticos, Monarca y Parlamento debe librarlos de cualquier otra presión, negándole al "órgano judicial" la facultad de conocer los conflictos litigiosos en que se vieran envueltos los titulares de la función legislativa y cualquier atribución de contenido político.

(25) Montesquieu, op. cit. p. 208, Lib. XI, Cap. VI

Así Montesquieu disminuye al "órgano judicial" lo más posible:

"El poder judicial no debe dársele a un senado permanente, sino ser ejercido en personas salidas de la masa popular, periódica, y alternamente designadas de la manera que la ley disponga, las cuales forman un tribunal que dure poco tiempo, el que exija la necesidad".

"De este modo se consigue que el poder de juzgar tan terrible entre los hombres, no sea función exclusiva de una clase o una profesión; al contrario, será un poder por decirlo así, invisible y nulo. No se tiene jueces constantemente a la vista; podrá temerse a la magistratura. No a los magistrados". (26)

Montesquieu deja acantonados a los tribunales, subordinando la función jurisdiccional, reduciéndola a una simple aplicación casi mecánica de la ley, sin posibilidad de juicio personal, ni de libertad; carente de facultad discrecional para aquel que la ejerce y por tanto políticamente nula. (27)

(26) Idem, pp. 203-207

(27) Eisenmann, Charles, op. cit., p. 441

César Quintero, resume la esencia de esta teoría en un solo párrafo: en el reparto equilibrado de esa la Jurisdiccional y de las demás funciones del Estado radica la esencia de la doctrina de Montesquieu, y no en la Independencia absoluta de cada uno de los tres órganos superiores de gobierno con exclusividad respectiva de funciones, como algunos han insistido e insisten en sostener. (28)

Ya se ha visto como para la teoría de la separación jurídica o competencial, Montesquieu parte de la concepción suprema de la función legislativa, la cual hace recaer en el Monarca y el Parlamento.

Sin embargo el Parlamento tendría una estructura Bicameral, lo cual se deduce de las siguientes líneas del Espíritu de las Leyes:

"Como en un Estado libre todo hombre debe estar gobernado por sí mismo, sería necesario que el pueblo en masa tuviera el poder legislativo; pero siendo ésto imposible en los grandes Estados y teniendo muchos inconvenientes en los pequeños, es menester que el pueblo haga por sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo.

(28) Op. cit., p. 15

"Hay siempre en un Estado gentes distinguidas, sea por su cuna, por sus riquezas o por sus funciones: si se confundieran entre el pueblo y no tuvieran más que un voto para ellos, esas gentes no tendrían ningún interés en detenerla, porque la mayor parte de las resoluciones les parecerían perjudiciales. Así la parte que tengan en la obra legislativa debe ser proporcionada a su representación en el Estado, a sus funciones, a sus categorías, de este modo llega a formar un cuerpo que tiene derecho a detener las Empresas populares. Como el pueblo tiene derecho a tener las suyas".

"Esto quiere decir que el poder legislativo debe confiarse a un cuerpo de nobles, al mismo tiempo que a otro elegido para representar al pueblo. Ambos cuerpos celebrarán sus asambleas y tendrán sus debates separadamente, porque tienen miras diferentes y sus intereses son distintos". (29)

Derivado de lo anterior tenemos que el Parlamento tendría una doble integración: una cámara con la representación de la nobleza, el Clero y demás clases intermedias; y otra con la representación del pueblo.

(29) Montesquieu, op. cit., pp. 204, 206

Manuel Bonachela apunta al respecto: "El poder soberano no debe estar sometido a un individuo, o a una asamblea única sino debe estar confiado a un órgano complejo, formado de varios elementos profundamente diferentes y heterogéneos, representando fuerzas políticas diferentes, que ejercerán conjuntamente la soberanía, cuya expresión máxima es la elaboración de la ley." (30)

El propio Montesquieu señala: "Estos tres poderes (puesto que hay dos en el legislativo) se neutralizan produciendo la inacción. Pero impulsados por el movimiento necesario de las cosas han de verse forzados a ir de concierto". (31)

De lo arriba expuesto se concluye que Montesquieu integra al Parlamento con las tres principales fuerzas sociales, en su concepción; el Monarca, la Nobleza y la Burguesía, haciéndolas accionar conjuntamente en un juego de balances y contrapesos, de tal manera que la voluntad del Estado; la ley, sería resultado de la coincidencia de tres voluntades distintas, evitando así la concentración del poder en una sola clase social.

(30) Bonachela, Manuel, "Algunas observaciones sobre el principio de la Separación de poderes en Montesquieu", en "El control parlamentario de gobierno en las Democracias pluralistas". pp. 58 y 55

(31) Montesquieu, op. cit., p. 210

III. LA TEORIA DE LA COLABORACION DE PODERES

La teoría de la colaboración de poderes es el resultado de la evolución del principio de la división de poderes y comprende un claro entendimiento de las nociones de poder, órganos y funciones del Estado.

El poder del Estado de acuerdo al Maestro Andrés Serra Rojas en una fuerza material y jurídica que una sociedad conceptúa en una organización política determinada. Esa fuerza corresponde al órgano y aunque sea una persona física la que lo ejerza, no es a ella, en su calidad de particular a la que se le asigna el derecho de ejercer el poder. (32)

En tanto que las funciones del Estado son las diferentes formas que revisten su actividad. Al analizar jurídicamente los actos del Estado se encuentra que existen diferencias entre éstos pudiéndose agrupar siguiendo la tradición, en tres esferas diferentes; legislativos, administrativos y jurisdiccionales. Sin embargo, sobreviven problemas para identificar a cual de las funciones obedecen numerosos actos estatales, situación que se resuelve con la distribución del aspecto formal del material de una función.

(32) Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política, Porrúa Ba. edición, México, 1985 p. 321

La naturaleza formal de una función se encuentra determinada por el órgano que emite el acto, sin importar el contenido del mismo; en tanto que la naturaleza material radica en el contenido mismo del acto, con independencia del órgano que lo emita. Así un acto será legislativo si establece una norma jurídica abstracta que regula una pluralidad de casos o un techo individual; será jurisdiccional si resuelve casos individuales de derecho incierto o cuestionable y las situaciones e intereses jurídicos; y administrativos si resuelve problemas concretos de acuerdo con las normas jurídicas o dentro de los límites de ésta, valiéndose de medios que ante una investigación han de aparecer como un sistema complejo. (33)

Finalmente los órganos del Estado de acuerdo al maestro Ignacio Burgoa son entes impersonales, individuales o colegiados, que a nombre del Estado o en su representación efectúan las diversas funciones en que se desarrolla el poder público. (34)

Cabe hacer mención aquí, que una de las principales críticas a la teoría de la separación de poderes consiste en la no distinción entre poder y órganos estatales, ya que mientras el poder del Estado es uno solo, muchos son sus

(33) Jellinek, Jorge, Teoría General del Estado Edit. Continental, trad. Ríos Urruti, 2a. Edición, Julio, 1958 p. 497

(34) Burgoa, Ignacio, El Estado, Porrúa, México, 1970, p.159

órganos; y la teoría clásica presupone tres poderes distintos en un sólo Estado, lo que conllevaría la existencia de tres entes soberanos y luego tres Estados diferentes en uno sólo, lo cual es imposible.

Ahora bien, el actuar de los órganos estatales no puede ser anárquico, sino que se delimita su accionar a través de la estructuración de competencias y una organización jerárquica, coordinando y ubicando su accionar. La competencia es el marco de atribuciones que el Estado le concede y reconoce a cada órgano, en razón del territorio, la materia o el grado.

El orden jerárquico es el agrupamiento por niveles de los distintos órganos en razón de su competencia, subordinando los unos a los otros con el objeto de coordinar sus actividades en vista al fin unitario del Estado, logrando así la disciplina de los órganos y el cumplimiento integral de las funciones y deberes del Estado.

En conclusión los pilares básicos de la teoría de la colaboración de poderes son la distinción de la naturaleza formal y material de un acto de gobierno; que permite el entendimiento de que un órgano, por ejemplo el ejecutivo, emita actos de distinta naturaleza a la tarea que principalmente se le ha atribuido, para el caso legislativos y jurisdiccionales.

CAPÍTULO II

LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE

El presidente en México constituye una figura de gran trascendencia en la sociedad, es el centro de la atención pública, es el órgano predominante del Estado, en el que están cifradas las esperanzas de un pueblo, y es durante un determinado número de años un personaje tan poderoso como los reyes legendarios. (35)

El Ejecutivo representa una enorme fuerza que asciende y se ve reflejada en nuestra organización jurídica y política, gracias a factores tanto históricos como políticos y sociales, (36) y a otras múltiples causas que han originado el fortalecimiento de dicho poder. Cuestiones todas que hacen entendible el porque señalar las atribuciones del Ejecutivo y manifestar el porque en México existe un régimen presidencial, es sumamente complicado. Porque muchas de sus atribuciones aunque plasmadas en la Constitución no se encuentran en una forma muy clara. (37)

(35) Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, México, 1979, p. 293

(36) En este sentido Francisco Osornio afirma: "Es rigurosamente cierto que el presidente de la República en México, posee una gran cantidad de poder, lo que le permite participar o decidir un gran número de cuestiones, de la más variada naturaleza, pero también es cierto que existen una serie de razones históricas, políticas y técnicas que explican esta gran concentración de poder". En "Estructura funcional y orgánica del Ejecutivo", Madrazo, Jorge (presentación) El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones) IIJ, UNAM, México, 1988, p. 151

(37) Carpizo, La Constitución ... op.cit. p.294

I. CLASIFICACION DE LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

A. EN RAZON A SUS FUENTES

Las facultades del Ejecutivo de la Unión, de acuerdo con el doctor Jorge Carpizo, provienen de tres grandes fuentes; la Constitución, las leyes ordinarias y por último, las derivadas del sistema político.

1. Por lo que se refiere a la primera de las referidas fuentes, encontramos que gran número de facultades de este grupo están enumeradas en la fracción I del artículo 89, (38) Sin embargo, existen a lo largo del texto fundamental, disposiciones que amplían este campo de atribuciones, tal es el caso del artículo 25, por ejemplo, que encarga al

(38) Jacinto Faya Viesca, clasifica estas atribuciones de la siguiente manera: a) La fracción I lo faculta para promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Asimismo puede expedir los reglamentos necesarios a fin de aplicar lo establecido por la Constitución y las leyes. b) Las fracciones II, III IV, V, XVI XVII y XVIII lo facultan para extender nombramientos, es absolutamente libre y en otros requiere de la aprobación del senado. c) Las fracciones VI y VII le otorgan facultades que lo convierten en jefe de las Fuerzas Armadas del País, con el fin de conservar la seguridad interior y exterior de la Federación. d) La fracción X le concede facultades para dirigir negociaciones diplomáticas con potencias extranjeras, convirtiéndolo en el jefe de la política exterior en México. e) La fracción XI faculta al presidente para convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente. f) La fracción XII facultades para colaborar con el poder Judicial. g) XIII determina el establecimiento de aduanas marítimas y fronterizas. h) XIV concede privilegios por tiempo limitado a los descubridores o inventores de algún ramo de la industria, impulsando de esta manera el desarrollo tecnológico del país". Administración Pública Federal, Edit. Porrúa 1979, pag. 71-72

presidente la coordinación del sistema nacional de Planeación, el 33 que lo autoriza para determinar la salida del país de los extranjeros cuya permanencia, en territorio nacional, se considere inconveniente; el 73. fracción VI, que lo responsabiliza del gobierno del Distrito Federal; el 131 segundo párrafo, que le permite aumentar, disminuir o suprimir, previa autorización del Congreso General, las tarifas de importación y exportación expedidas por el propio Congreso, para no señalar sino algunas de las más importantes (39)

2. Ahora bien, en lo tocante a las facultades del Ejecutivo señaladas en la ley ordinaria, simplemente diremos que sería imposible enunciarlas (40) por ser sumamente numerosas, además de rebasar con mucho los modestos alcances del presente trabajo.

(39) Osornio Corres op. cit. p. 200

(40) Señala Carpizo: a) Nombrar a una serie de funcionarios, entre otros al director general y a los subdirectores de Pemex (artículo 6 de la ley Orgánica de Petróleos Mexicanos). al presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (art. 612 de la ley federal del trabajo) y al director general del IMSS (art. 256 ley del Seguro Social). b) Controlar la inversión extranjera a través de los instrumentos legales que otorga la ley para promover la inversión Mexicana y regular la inversión extranjera, c) La ley Federal de Educación le señala facultades importantes como el de formular para toda la República los planes y programas de educación primaria, secundaria, elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para educación primaria, d) De acuerdo con la ley Federal de Radio y Televisión, otorga y revoca las concesiones de los canales de radio y televisión, así como la inspección y vigilancia.... op.cit. pp.300-302

3. Para el desarrollo y entendimiento de las facultades presidenciales derivadas del sistema político debe tenerse presente que no obstante nuestro país cuenta con un sistema de gobierno (41) de tipo presidencial, (42) sus elementos se

(41) Jorge Carpizo ("El Poder Ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución Mexicana de 1824" en la obra colectiva: El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, Alegría con Alonso (Coord) UNAM, México, 1977) Entiende como sistema de gobierno "La existencia de dos o más depositarios de poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente, que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad".

(42) Los dos principales sistemas de gobierno son el parlamentario y el presidencial, a continuación se enumeran las características de ambos: del sistema presidencial son los siguientes a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado es un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno; b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste. c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado; d) Ni el presidente, ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el Congreso; e) Ni el presidente ni los secretarios pueden ser miembros del Congreso; f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso; g) El presidente no puede disolver al congreso, pero el congreso no puede darle voto de censura. Las siguientes características corresponden al sistema parlamentario: a) Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder Legislativo); b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria; c) El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo; d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien suele denominarse primer ministro; e) El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria; f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento; g) Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir, pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de

ven alterados, matizados o exaltados por las características propias de nuestro sistema político (43) que al decir de Daniel Cosío Villegas, entre muchos otros, tiene por piezas centrales: un poder ejecutivo con facultades de una amplitud excepcional, y un partido político oficial predominante. (44)

La doctrina coincide en señalar dentro de las facultades metaconstitucionales del presidente de la República, la de jefatura real del partido semioficial y predominante, el Partido Revolucionario Institucional, el cual se dice, ha sufrido un proceso interior de centralización, habiéndose concentrado los poderes en el Comité Ejecutivo Nacional y, dentro de éste, en el presidente del mismo, quien realmente es nombrado y removido por el presidente de la República.

(45)

accederá, que disuelva el parlamento. Y en nuevas elecciones es el pueblo quien decide quién posea la razón: si el parlamento o el gobierno. Véase: Carpizo, El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI, segunda edición, México, 1979, pp. 13 y 14.

(43) Maurice Duverger. (Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Trad. Eliseo Aja y otros, 6a. edición, España, 1984) apunta que "Para algunos, 'régimen político' y 'sistema político' son expresiones sinónimas: una y otra designan el conjunto coordinado de las instituciones políticas, que constituyen el subsistema político de un sistema social. Para nosotros el término 'sistema político' designa un conjunto más amplio que 'régimen político'. Estudiar un sistema político no es solamente analizar sus instituciones políticas y su disposición coordinada como régimen político, es también estudiar las relaciones entre este régimen y los demás elementos del sistema social: económicos, técnicos, culturales, ideológicos, históricos, etc."

(44) Cosío Villegas, Daniel, El sistema político mexicano, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1972, p. 21

(45) Carpizo, El presidencialismo ..., op. cit., p. 190, Cfr. Andrea, Francisco, José de, "Partidos políticos y poder

La anterior facultad metaconstitucional lleva implícitas, o presume otras más. En un primer término las de designación tanto de su sucesor en el cargo de la presidencia como la de los gobernadores de las entidades federativas, así como la de remoción de los últimos, resultando todas del doble fenómeno antes señalado, es decir, la concentración del poder del partido, en el Comité Ejecutivo Nacional y la subordinación de este al presidente de la República, aunado a la franca predominancia del partido oficial, que a la fecha sólo ha perdido y reconocido en el proceso electoral ordinario una sola gubernatura correspondiente a la del Estado de Baja California en manos del Partido Acción Nacional, que presentó como candidato y actual gobernador de dicha entidad al Señor Ernesto Ruffo. Cabe señalar que la gubernatura de Guanajuato la deja en manos de un panista de manera interna, ya que el gobernador electo Ramón Aguirre renunció a tomar la protesta correspondiente.

Por lo que hace a la última de las facultades referidas debemos señalar que es en la fracción V del artículo 76 constitucional, en donde se reconoce al senado la facultad de declarar cuando han desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, llegando el momento de nombrar

ejecutivo en México", en Madrazo, Jorge (Presentación) El sistema presidencial ... op.cit., pp. 411 y ss. Cosío Villegas, Daniel, El sistema político... op. cit., pp. 22, ss.

un gobernador provisional. El ejercicio de esta facultad se encuentra también dentro del contexto del marco político arriba planteado, ya que el senado al estar configurado prácticamente en su totalidad por priistas, y tener éstos como jefe máximo al Presidente de la República, realizarán la voluntad de éste.

Otras de las facultades no legisladas del presidente de la República es la de ser arbitro o mediador en los conflictos entre los gobernantes y gobernados de las comunidades municipales y estatales, así como de todos aquellos que pueden plantearse directamente sus problemas al presidente de la República, los que claro son muy pocos, aunque también lo hacen los grandes grupos de presión, como las cámaras de industriales y de comerciantes.

Las facultades del presidente más significativas, derivadas del sistema político son seguramente las de servir de guía y orientador de las actividades de los órganos legislativo y judicial de la Federación. La supremacía e ingerencia del ejecutivo sobre la actividad del legislativo se explica en los términos antes señalados, al ser la mayoría de los legisladores del Partido Revolucionario Institucional, y esto no por simple disciplina partidista, sino por el hecho de que la mayoría de los diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de la no-reelección les impide ocupar el mismo lugar en el

Congreso, por mucho tiempo se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al presidente para que, después de servir tres años como diputados pueda pasar en el Senado otros seis, y de allí, digamos otros tantos de gobernadores de sus respectivos estados o alcanzar un puesto administrativo importante. "Esto quiere decir que después de los tres años de su mandato, el porvenir de un diputado no depende en absoluto de los ciudadanos, de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del partido y en última instancia de la voluntad presidencial." (46)

Por lo que hace a la influencia del presidente sobre el máximo órgano de justicia de la federación se debe decir que formalmente la Constitución plasma las suficientes garantías judiciales, terminología con la que el doctor Héctor Fix Zamudio, denomina a los instrumentos que se utilizan para lograr la independencia, autonomía y eficacia de los tribunales, siendo estas principalmente cuatro: la estabilidad, la remuneración, la responsabilidad de los funcionarios judiciales y la designación (47)

Garantizada la primera por el principio de la inamovilidad de los titulares de la Suprema Corte, la segunda

(46) Cosío Villegas, op. cit., p. 29

(47) Fix-Zamudio, Héctor, Organización de los tribunales administrativo, Revista del tribunal fiscal de la federación, cuarto número extraordinario, México, 1971, pp. 122, 123

por los artículos 94 y 127, en virtud de los cuales se salvaguarda el derecho a la compensación de los funcionarios judiciales de la federación, al no poder ser objeto de disminuciones; la tercera de las garantías judiciales se encuentra plasmada en el artículo 108 constitucional, condicionando la destitución de los jueces al necesario juicio de responsabilidad. Por último, en lo tocante al procedimiento de nombramiento de los titulares de la suprema corte, artículo 89 fracción tercera y 96 constitucionales, la participación del ejecutivo se encuentra condicionada a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso.

En la realidad el poder judicial no es tan independiente como lo señala el texto de la Constitución, así por ejemplo, la garantía judicial de nombramiento se ve vulnerada por los elementos del sistema político mexicano, haciendo nula la mediatización del senado a la facultad de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, quedando esta atribución en manos de la omnimoda voluntad del presidente. Aunque si bien, las garantías judiciales no son totalmente puras en razón del sistema político no se puede hablar de una total dependencia de la Corte para con el Ejecutivo, ya que como afirma Cosío Villegas los jueces han mostrado un alto grado de autonomía, excepto cuando por alguna razón el

presidente de la República se interesa de modo especial en algún asunto. (48)

B. EN ATENCION A SU NATURALEZA

Las facultades del presidente, independientemente de su fuente tienen muy variada naturaleza, cuya forma de clasificación ha sido objeto de distintas y hasta encontrados puntos de vista, aunque un buen número de juristas han acostumbrado dividir las funciones del poder ejecutivo en políticas y administrativas, sin embargo y de acuerdo con el doctor Jorge Carpizo, pensamos que en la actualidad hay un conjunto de atribuciones del ejecutivo que no encuadran perfectamente ni en el marco de las funciones políticas, ni en las administrativas, configurandose dos nuevos generosos de funciones: las económicas y las sociales.

1. LAS FACULTADES POLITICAS.

Dentro del universo de facultades que consolidan la función política del presidente, se encuentran aquellas en virtud de las cuales el presidente se relaciona con los otros poderes, la representación internacional, las relaciones con las organizaciones políticas y el desarrollo del sistema político en general. (49)

(48) Cosío Villegas, op. cit., p.

(49) Carpizo, El presidencialismo ... op. cit., p. 82

Por lo que hace a las facultades del Presidente que lo relacionan con el Poder Legislativo, encontramos primero, la referente a convocar al Congreso o alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias, misma que tiene sus orígenes en el artículo 110 de la Constitución de 1824, aunque entonces se encontraba sujeta al acuerdo de las dos terceras partes de los individuos presentes del "Consejo de Gobierno", en 1857 se requería, además, para el ejercicio de esta facultad el acuerdo de la Comisión Permanente. La Constitución de 1917, no puso límite alguno a la facultad en cuestión; fue hasta 1923, en que por una reforma se volvió al texto de 1857, condicionando esta facultad de convocatoria al acuerdo de la Comisión Permanente, tratándose entonces, más bien de una solicitud de convocatoria. (artículo 79, fracción IV). Carpizo señala que ésta es la única facultad de la que ha sido privado el presidente de la República desde la promulgación de la Constitución de 1917. (50)

Otras facultades del presidente que lo ponen en contacto con el Poder Legislativo, las encontramos en torno del proceso legislativo, mismas que por ser de alta trascendencia para el tema del presente trabajo merecerán un tratamiento especial en un capítulo posterior. Existen otras situaciones que ponen en contacto a los dos órganos políticos del Estado, como sucede con motivo del artículo 69 constitucional, que

(50) Idem, p. 112 "El presidencialismo...

habla del informe presidencial el día primero de Noviembre a la apertura de sesiones del Congreso. Informe que en principio es más que una facultad una obligación del titular del ejecutivo, sin embargo en la práctica el ejercicio de esta atribución se ha convertido en un acto político de primera magnitud, orquestado para que brille el primer mandatario. (51)

Dentro del marco de la función política del presidente nos ocupamos ahora de la relación que tiene con el poder judicial, haciendo a un lado la función jurisdiccional que realiza el Ejecutivo a través del Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje y las facultades jurisdiccionales del ejecutivo en materia agraria derivadas del artículo 27 Constitucional, todas las cuales constituyen más bien temperamentos a la "función" primordial del ejecutivo más que "relaciones políticas" con el poder Judicial.

(51) En relación a esta obligación del Ejecutivo, está lo contenido en el artículo 93 Constitucional que fija la obligación de los Secretarios de Estado y Jefes de los Departamentos Administrativos de dar cuenta al Congreso del Estado que guardan sus respectivos ramos. Debe señalarse que en 1983 por primera vez en mucho tiempo se inició el cumplimiento de esta obligación de los Cfr. Ruz Massieu, José Francisco, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión: El trabajo legislativo, el control político y la planeación legislativa", en Política y Proceso... op. cit. pp 80 y ss.

Las relaciones políticas o de supraordenación (52) del presidente para con el Poder Judicial se encuentran más bien en la obligación constitucional del presidente (artículo 89, Fracción XII) de "facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones" además de la facultad de indultar (Artículo 89, Fracción XIV) "Conceder conforme a las Leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal. La última facultad citada debe entenderse como un instrumento extraordinario por medio del cual la sociedad es mejor servida con la concesión de éste, el cual se debe otorgar conforme a lo que marca la Ley" (53)

El Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, de aplicación en toda la República en lo referente a los delitos para los cuales los tribunales federales son competentes, nos habla en su artículo 96 del indulto, distinguiendo dos clases: el gracioso o discrecional, potestativo para el Ejecutivo siempre que considere que el reo haya prestado importantes servicios a la Nación, tratándose de delitos de orden común, o al reo por delitos políticos. El segundo tipo de indulto es el necesario, que

(52) Ignacio Burgoa. (Derecho Constitucional Mexicano, 3a. edición, Porrúa, México 1979 pp. 707 y s.) apunta que erróneo hablar de "relaciones políticas" entre los poderes, que más bien debe hablarse de relaciones de "Supraordenación", sin embargo, no apunta porque.

(53) Carpizo Jorge, El presidencialismo ... op.cit. pp. 188, s

se concede cuando se concluye que no fue cometido el delito o no lo cometió el sentenciado, o al dictarse una nueva ley que suprima al hecho realizado, el carácter de delito. (54)

Por lo que hace a la intervención del presidente en el proceso de designación de los titulares de la Suprema Corte de Justicia como de otras que lo ponen en contacto con el Poder Judicial, ya han sido tocadas, siquiera brevemente cuando hablamos de presidencialismo y las garantías judiciales.

Continuando con el desarrollo de las facultades políticas del presidente de la República toca su turno a la de servir como máximo representante del Estado mexicano ante la comunidad internacional.

Los Estados, cuyo conjunto constituye la comunidad internacional, son personas jurídicas que -para poder actuar- necesitan órganos, los cuales son creados por el derecho interno determinándoles una esfera competencial, especificando así que organismos actuarán en los asuntos internos y cuales hacia el exterior, en sus relaciones necesarias con los demás Estados. Así la ley fundamental de cada país confiere al jefe de Estado el grueso de las facultades en materia internacional, entre las que, por lo

(54) Castellanos Fernando, Lineamientos Elementales de derecho penal. XIX edición, Porrúa, México, pp. 322 y ss.

regular, aparece la de máxima representación y la conducción de la política exterior. (55) Nuestra Constitución en la fracción X del artículo 89, otorga al jefe del Ejecutivo mexicano, la facultad de dirigir las negociaciones diplomáticas, o sea, dirigir la política exterior del país y representarlo.

Debe mencionarse que con fecha 11 de mayo de 1988, se publicó en el Diario Oficial la reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional, a fin de establecer ciertos principios normativos que deben regir la dirección de la política exterior a cargo del ejecutivo, como son: La Autodeterminación de los pueblos; la no intervención, La solución pacífica de las controversias, la proscripción de las amenazas o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados; La cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacional.

Así se recogieron los principios que tradicionalmente han caracterizado la política exterior de nuestro país, y se limitaron las facultades discrecionales del Ejecutivo sobre el particular.

(55)Crf. Ruíz Sánchez, Lucía Irene, "El Jefe de Estado como órgano de las relaciones internacionales" en Boletín del Centro de Relaciones Internacionales No. 17, Abril, 1972, UNAM, México pp. 89 y ss.

2. FACULTADES ADMINISTRATIVAS DEL PRESIDENTE

El Poder Ejecutivo de la Federación conforme al artículo 80 constitucional es unitario, ya que se deposita en un sólo individuo, sin embargo, para manejar aspectos tan disímolos, numerosos e importantes, cuenta con un amplio aparato administrativo que le auxilia en el ejercicio de sus atribuciones, dando origen a la llamada Administración Pública Federal, que en términos doctrinales "Es la acción que realiza aquella parte del Poder Ejecutivo que con el respaldo de la fuerza pública, tiene por objeto la gestión del interés general" (56)

El complejo y basto aparato administrativo que auxilia al presidente de la República se encuentra estructurado en dos niveles fundamentales: la administración centralizada y la administración paraestatal.

La centralización, es la forma de organización administrativa en el cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando la acción y la ejecución (57)

(56) Osornio Corres, Francisco Javier, La administración Pública en el mundo, México, UNAM, 1986, pp. 4 y 5 (Col. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, Núm. 48)

(57) Acosta Romero Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa 3a. edición, México, 1979

La centralización de la administración pública federal, implica la organización de todas las dependencias que auxilian al presidente de la República como una unidad, gracias a un estricto acomodo jerárquico en el mando y en la capacidad entre las referidas dependencias para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos. La relación de jerarquía implica una serie de poderes de los órganos superiores sobre los inferiores; entre dichos poderes, de los cuales unos se refieren a los órganos jerárquizados, y otros a los actos que realizan, los siguientes: poder de nombramiento, de mando, de vigilancia, disciplinario, de revisión y poder para la resolución de conflictos de competencias. (58)

La administración centralizada es como una pirámide en la que el presidente de la República, ocupa el vértice y, de ahí hacia abajo, los distintos planos o niveles van siendo ocupados por los secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, etcétera, de tal manera que los órganos superiores asumen el control para imponer determinaciones que impliquen el uso de la fuerza pública, son los únicos que resuelven asuntos de organización y cuestiones técnicas. (59)

La administración pública Federal centralizada, se compone de acuerdo al artículo primero de la Ley Orgánica de

(58) Derecho Administrativo Porrúa, Vigésimo edición, México, 1980 p. 167 y ss.

(59) Faya Viesca, Jacinto, op. cit. pp. 46 y 47

la administración pública Federal, por las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República. Además el ejecutivo federal está facultado para organizar libremente las unidades directas de asesoría, apoyo técnico y coordinación que el propio ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la presidencia de la República. (60)

Facultad que ejerce sin necesidad que intervenga el poder legislativo para que apruebe, mediante una ley la organización de esta estructura orgánica. Actualmente existen las siguientes unidades administrativas de apoyo, adscritas directamente a la presidencia de la República: El Estado Mayor Presidencial, la Dirección General de Comunicación Social, la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, y el Secretario Particular del presidente de la República. (61)

Las Instituciones administrativas centralizadas son: la presidencia de la República, los secretarios de Estado, los departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de la República Federal de Justicia del Distrito Federal.

(61) Osornio Corres, "Estructura ..." en op. cit. pp. 163 y ss.

La administración pública paraestatal, es la estructura orgánica que apoya al Ejecutivo Federal, en la realización de sus funciones y particularmente de aquellas relacionadas con la intervención directa en la economía, que se traducen, en la explotación de recursos naturales, así como la producción de bienes o servicios que el estado realiza con el propósito de salvaguardar la soberanía nacional, favorecer una más justa distribución del ingreso y aumentar los niveles de empleo de la población.

La llamada administración pública paraestatal corresponde en el marco teórico a la descentralización administrativa, que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas, a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder. (62)

La descentralización administrativa en estricto sentido es una forma de Organización que adopta, mediante una Ley (en el sentido material) la administración pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado
2. Que son de interés general (en un momento dado)

(62)Fraga, Gabino, "Derecho ..." op. cit. p. 202

3. A través de Organismos creados especialmente para ellos, dotados de:
- A) Personalidad Jurídica
 - B) Patrimonio Propio
 - C) Régimen Jurídico (63)

Las instituciones paraestatales son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las Instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos.

Después de dar una panorámica de la estructura del aparato administrativo que tiene por titular a la presidencia de la República, podemos ver que las facultades presidenciales de estricto carácter administrativo no se reducen a ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, su función es mucho más amplia; las decisiones más trascendentales en todos los ramos de la administración dependen de él, los nombramientos de sus colaboradores más cercanos y aún de los miembros del poder judicial, (con la aprobación del Senado) también dependen de él; materialmente legisla en el ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 71, fracción primera 89 fracción primera, y 131, párrafo segundo de la Constitución; acuerda el destino y la utilización de todo el conjunto de elementos que integran el patrimonio del Estado para realizar las actividades de éste,

(63) Acosta Romero, Miguel, op.cit. p. 204

en fin, su carácter administrativo se aprecia en que verdaderamente administra en todos los ramos y en todas las materias en que interviene el Estado (64)

3. FACULTADES ECONOMICAS

César Enrique Romero, apunta como el Estado de hoy es un Estado desbordado, que ha salido de sus antiguos causes a los que lo ató la concepción liberal clásica, no es un Estado interdicto, sino que ha invadido zonas antes inéditas. El aforismo fisiócrata de "Laissez Faire, Laissez Passer", carece ya de vigencia frente a un pluralismo de fuerzas, principalmente económicas. Parafraseando a Duverger, apunta como el cambio político económico operado en la mayoría de los países del mundo obliga al estado a una mudanza significativa de su conducta. Por eso impulsa la actividad económica y traza planes de promoción social. Con Ortega apunta "La celeridad de su acción y la dinámica de proceso social otorga primacía al Ejecutivo en su realización, a la par que aseguran una presunta eficacia en el menester gubernativo" (65)

En el Estado mexicano la mejor muestra del marco señalado arriba es la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, promulgada el 30 de diciembre

(64) Idem p. 85

(65) César Enrique Romero "El Poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea" en Jurisprudencia Argentina AÑO XXV, No. 1393, 15 de Noviembre de 1962.

de 1950, y que el Maestro Andrés Serra Rojas señala como el punto de partida de un nuevo orden jurídico, respecto de las relaciones del Estado con las cuestiones comerciales e industriales, y que constituyen el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo de Estado en México, aparte desde luego, de los artículos correspondientes de la Constitución. (66) La Ley en cuestión tiene el objeto de que el presidente de la República pudiera intervenir en las diferentes facetas del proceso económico: producción, distribución y consumo sin embargo, no es sino en la Constitución, donde se encuentran raíces del control de los instrumentos económicos del país en manos del Ejecutivo, destacándose entre las más importantes La política monetaria, la política fiscal, la política de precios, la política de inversión y de obras públicas, la Política, la política de importaciones y comercio exterior, la política de petróleo y gas, la política de energía eléctrica, la política de aguas, la política forestal, la política industrial, la política turística y todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. (67)

El Ejecutivo controla la política monetaria a través del Banco de México, del cual posee el Gobierno Federal el grueso de sus acciones, de tal manera que es el presidente la

(66) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. México Porrúa, 1974, T.II, p. 301, Cfr; Rangel (auto, Hugo, Derecho Económico Porrúa, 2a. Edición, México, 1982, P. 151
 (67) Carpizo Jorge, "El Presidente..." op. cit.; p. 135 y ss.

instancia última decisoria sobre la dirección que seguirán las sumas de facultades que para regular la política monetaria tiene el Banco de México, reconocidas en su ley orgánica. atribuciones en materia del depósito legal la emisión de billetes y la acuñación de monedas, las operaciones de redescuento, la compraventa de valores en el mercado abierto, etcétera.

El director general del Banco lo designa el Consejo de administración, pero quien realmente decide ese nombramiento es el presidente de la República.

La política crediticia o de deuda exterior se encuentra también en manos del presidente y esto no obstante que la fracción VIII del artículo 73, Constitucional, facultad al Congreso para fijar las normas, según las cuales el Ejecutivo puede celebrar los empréstitos. reglas que deberán ajustarse a lo preceptuado, en la ley fundamental, y además deberá aprobar cada empréstito.

Son muchas las facultades del Ejecutivo en la de materia económica, cuyo desarrollo sería objeto de un trabajo de tesis en lo particular, rebasando con mucho los modestos alcances de la presente. Sólo quiero terminar esta parte apuntando que el dominio del Ejecutivo en el área económica se manifestó plenamente con la nacionalización del servicio público de banca y crédito y con la ulterior promulgación de

la Ley reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito de Enero de 1985, reformándose además en el artículo 28 constitucional a efecto de que la prestación del servicio público de banca y crédito tuviera el carácter de actividad monopolítica a cargo exclusivamente del Estado, ubicándolas entre las áreas prioritarias de desarrollo. Situación que ha sido revertida por la actual administración devolviendo a manos de los particulares el servicio que nos ocupa.

La Rectoría Económica del Estado y con ello del presidente se remarcó con las reformas al artículo 25 constitucional, publicadas el 3 de enero de 1983, mismas que dieron lugar a numerosos ordenamientos legislativos relativos a la rectoría del Estado, la Planeación Nacional del Desarrollo y la intervención económica. (68)

Finalmente debe decirse que no obstante que el actual presidente, el Licenciado Carlos Salinas de Gortari, ha revertido muy buena parte de las políticas económicas seguidas en Administraciones pasadas, no se puede dudar en ningún momento el papel protagónico que en materia económica tiene el presidente de la República.

(68) Orozco Henríquez, Jesús, "El Sistema Presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior" en Madrazo, J. (Coord) "El Sistema..." op. cit. pp. 40 y ss.

4. FACULTADES SOCIALES

Las facultades sociales del presidente, son resultado del reconocimiento de las llamadas garantías sociales introducidas en la Constitución mexicana de 1917, gracias al contenido social del movimiento revolucionario que le dió origen, y que en el marco teórico se explican gracias a las teorías tripartitas de la clasificación del derecho, en el pensamiento, entre otros de Gustavo Radbruch y Paul Roubier, el primero de estos señala que existe un conjunto de normas que no encuadran perfectamente ni en los tenidos como públicos, ni en los considerados como derecho privado, este grupo particular de normas, muestran dos características esenciales: parten de la noción de que los hombres no son iguales entre sí, por lo que no se debe tratar de la misma manera a los desiguales y por otra parte señalan como no siempre se debe tener a una persona como un ser aislado, sino como un ser social, es decir un ser dentro de su comunidad y no como un nómada. (69)

"Las garantías sociales surgen en el constitucionalismo mexicano, no con el ánimo de menoscabar a las individuales, sino como complemento para armonizarlas, para hacer realidad la igualdad, la libertad y la dignidad humana." (70)

(69)Crf. Cueva, Mario de la, Teoría de la Constitución, Porrúa, México, 1982, pp. 22 y ss.

(70)Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, 2a. edic. UNAM, México 1983, p. 429

Así como las garantías individuales representan primordialmente una abstención por parte del Estado, los derechos sociales implican la intervención del poder político, que puesto del lado de quienes se encuentran en desventaja y sobre todo los grupos en conflicto, regula y dirige las relaciones sociales, de donde resulta ajeno al Estado de la revolución el Estado policía, árbitro imparcial asentado en el principio de dejar hacer, dejar pasar.

La vocación participativa del poder público a partir de 1917, en la vigilancia de la libertad y la equidad en las relaciones laborales y en la conciliación entre las fuerzas de la producción, abandonó la concepción de un Estado neutral y pasivo ante los fenómenos económicos y sociales, convirtiéndose en un Estado plenamente intervencionista en la vida social. Y estas ideas se vieron reflejadas en nuestro texto supremo. (71)

Particularmente en el aspecto social en los artículos 27 y 123 en materia agraria y en materia laboral. Así las disposiciones de carácter social se entretajan en la forma, atribuciones y organización del poder público, dentro de una lógica correspondiente, cuando no en coincidencia, que daría por resultado la vidembre específica de nuestra organización

(71)Palacio Díaz, Alejandro del. Lecciones de Teoría Constitucional, Edit. Claves Latinoamericanas, México, 1987, pp. 125, 126

política. Así, Alejandro del Palacio señala que la peculiaridad de la estructura jurídica-política del presidencialismo mexicano, lo proporcionaron los derechos sociales pues ellos establecen una relación especial entre gobernantes y gobernados, diametralmente opuesta a la derivada de las garantías individuales: determinan la ampliación de las atribuciones del Estado y convierten al presidente de la República, en el depositario del poder social de la Constitución (72). Así la fracción XIII del artículo 27 constitucional se refiere al presidente como suprema autoridad agraria, calificativo que reitera el artículo 8 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Esta autoridad le confiere al Ejecutivo Federal, conforme al artículo 27 y sus leyes reglamentarias, facultades administrativas, legislativas y judiciales en dicha área.

II. FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE

Hoy en día no causa ninguna sorpresa el hecho de que, en inmensa mayoría de los países, el Ejecutivo legisla. En México el Poder Ejecutivo, solo tiene facultades legislativas en los casos en que expresamente lo facultó para ello la Constitución.

Por mandato constitucional, el Ejecutivo puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos:

(72) Idem pp. 151-152

A) La facultad reglamentaria, según la fracción I del artículo 89.

B) Los casos de emergencia, según el artículo 29.

C) La regularización económica según el II párrafo del artículo 131.

D) Los tratados internacionales, según la fracción I del artículo 76 y la X del 89.

E) Las medidas de salubridad, según la fracción XVI del artículo 73.

A) FACULTAD REGLAMENTARIA

La facultad reglamentaria ha sido reconocida al Ejecutivo en todos nuestros textos constitucionales, así lo encontramos en el artículo 110 de la Constitución de 1824, "Las Atribuciones del presidente son las siguientes: II.- Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución...", también la encontramos en el artículo 17 fracción I de la Cuarta Ley Constitucional de 1836, que a la letra decía "Son atribuciones del presidente de la República: Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la constitución y leyes y de acuerdo

con el consejo los reglamentos para el cumplimiento de éstas".

Las bases orgánicas de 1843 la recogen en la fracción IV del artículo 85 "corresponda al presidente ... IV expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas o modificarlas". Debe decirse que respecto de esta facultad las bases son muy avanzadas a los textos de las cartas de 1824 y 1836, en virtud de que las primeras sólo autorizan al Ejecutivo para la reglamentación de leyes, mientras que las segundas permiten que dicho poder reglamente también la Constitución. Además las bases señalan como los reglamentos no pueden alterar ni modificar las leyes". (73)

La Constitución de 1857 se ocupa de la facultad reglamentaria del presidente en la fracción I del artículo 85 en los siguientes términos: " promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observación." (74)

El Constituyente de 1917 recogió la facultad en cuestión, en los mismos términos que el de 1857, quedando

(73)Tena Ramírez Derecho Constitucional Mexicano edit. Porrúa, México 1983. 19 edic. p. 458

(74)Tena Ramírez (Idem, p. 459) "indica al respecto que se ignora la razón que haya tenido la Comisión de la Const. de 57 para sustituir la fórmula de expedir reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes que se había usado con ligeras variantes, pues ésta no expuso razón alguna".

plasmada en la fracción I del artículo 89 (75) misma que ha sido objeto de infinidad de críticas, al no señalar claramente la facultad reglamentaria, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicana a buscar argumentos que la justifiquen. (76)

Sin embargo, la facultad reglamentaria se ve explicitada un poco más en el artículo 92. de la misma Constitución, ya que en éste se fijan los requisitos formales que deben llenar los reglamentos que expida el Ejecutivo, cuando indica que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo al que asunto el corresponde. (77). De la fracción I del artículo 89 se desprenden tres facultades del presidente, la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, la de ejecutarias y la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, siendo esta última la conocida facultad reglamentaria (78).

De acuerdo al maestro Gabino Fraga, la palabra "proveer" del articulado debe ser interpretada gramaticalmente, por lo que significa poner los medios adecuados para un fin y en este

(75) Gabino Fraga op. cit. p. 108

(76) Tena Ramírez, op. cit. pp. 459 a 461

(77) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

(78) Estrada, Rosa Isabel. "Facultades legislativas del presidente de la República en México", en: Alegria con Alonso Pablo, Carpiso Jorge, y Stein, José Luis (preparación) El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica, UNAM, México, 1977 p. 255

caso es para facilitar la ejecución de las leyes, que siempre significa la aplicación concreta de la ley a un caso. Así que para que las leyes tengan una exacta observación necesitan que se desarrollen los artículos de la ley, con el propósito de que se ajusten a las situaciones a las cuales van a ser aplicadas, las disposiciones que detallan la ley deben tener el mismo carácter que está pues la fracción se refiere no sólo a un caso sino a todos los casos supuestos que pueden presentarse a diferencia de la ejecución misma. (79)

Respecto a ello Tena Ramírez, advierte que Fraga tuvo que alterar gramáticamente la parte final de la fracción I, la cual se justifica solamente si se parte del supuesto de que "proveer en la esfera administrativa" es una facultad distinta y autónoma respecto a las otras dos, la de promulgar y ejecutar. Dice sin embargo que la constitución no utilizó el infinitivo "proveer" sino el gerundio "proveyendo" y el gerundio de este idioma castellano hace referencia a un verbo principal cuya significación modifica, expresando modo, condición, motivo o circunstancia. Por lo cual tal y como está redactada la fracción I del artículo 89, significa una sola facultad: la ejecución de las leyes "Pues el resto de la expresión no consigna, sino el modo como debe hacerse, uso de dicha facultad proveyendo en la esfera administrativa a su

(79) Gabino Fraga op. cit. p. 110 "La interpretación Gramatical de la disposición legal lleva a la conclusión de que en ella se otorga, juntamente con otros, la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley".

exacta observancia. " Hoy en día, es el precedente y no el texto el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria" (80)

El maestro Gabino Fraga: define al reglamento como una "norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes, expedidas por el Ejecutivo" a la cual esta subordinada, el reglamento es a la ley, como la ley a la Constitución.

En el reglamento se encuentran contenidos los mismos caracteres de una ley expedida por el Congreso, pero existen diferencias entre éstas, ya que la primera regula aspectos concretos de una materia que ha sido tratada por una ley y no puede contradecir su contenido "La ley es autónoma porque puede contradecir su contenido.

"La ley es autónoma porque puede existir sin que haya un reglamento, no así el reglamento que solo puede existir si existe previamente una ley, a la cual debe desarrollar, claro que esta distinción encuentra su excepción en los llamados reglamentos autónomos que no requieren de una ley sino que su

(80)Tena Ramírez op. cit. 460. Carpizo, Jorge "El Presiden..."
op. cit. p. 106

apoyo radica directamente de un mandato constitucional." (81)

Es decir, el reglamento funda su existencia en la ley a la cual desarrollo excepto en los casos en que la propia Constitución señala su existencia como la contenida en el artículo 21 constitucional, que se refiere a los reglamentos gubernativos y de policía. Dispone dicho precepto "compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía".

Esta no especifica la disposición de una ley preexistente sino que por sí mismo, establece una regulación determinada, relaciones o actividades. (82)

Otro caso de reglamento autónomo es el previsto en el párrafo del artículo 27 Constitucional. "Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno pero cuando lo exija el interés público o se afecte otros aprovechamientos, el ejecutivo federal podrá reglamentar su extradición y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional... Esta facultad no interfiere con la del Congreso para legislar

(81) Estrada, Isabel Roson, "Facultades" en op. cit., p. 255, Burgoa, Ignacio, "Derecho ..." op. cit., p. 697

(82) Burgoa op. cit., p. 697

sobre aguas de jurisdicción federal, ya que el presidente respecto a éstas solo puede establecer zonas vedadas". (83)

Otra diferencia entre la ley y el reglamento radica en que ambas provienen de distintos órganos, puesto que la primera se origina formalmente en el Poder Legislativo mientras que el reglamento es producido por el Poder Ejecutivo. (84)

Entonces existen razones prácticas que justifican que el presidente de la República posea dicha facultad, ya que éste se encuentra en contacto más íntimo con el medio que se va a aplicar la ley, cuenta con los cuerpos técnicos y tiene una mayor facilidad en su procedimiento que le permite más flexibilidad. (85)

La facultad reglamentaria esta reservada exclusivamente al presidente, quien no puede delegarla, ni a los secretarios de Estado o jefes de departamento, ni a ningún otro funcionario. (86)

(83) Carpizo, Jorge "Presidencialismo" *op. cit.*, p. 104

(84) En cuanto a su naturaleza jurídica indica Gabino Fraga que desde el punto de vista formal es un acto administrativo, desde el punto de vista material se identifica con la ley, crea, modifica o extingue sit. jurídica general; esto no se desvirtua por las diferencias que tienen desde el punto de vista formal, entre ambos. p. 106

(85) *Idem*, p. 107

(86) Burgoa "Derecho Constitu..." *op. cit.*, p. 696-697

B. LOS CASOS DE EMERGENCIA

El segundo caso en el que legisla el presidente es en ejercicio de llamadas "facultades extraordinarias para legislar", que en nuestra historia constitucional han ido vinculadas por la suspensión de las garantías individuales.

Sin embargo, la Constitución española en 1812 consagraba en su artículo 308, una modesta y tímida suspensión de garantías, consistentemente en el suspender las formalidades prescritas para el arresto de los delincuentes, por tiempo determinado, en toda la monarquía o en parte de ella, cuando en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado lo exigiese (87)

Sin autorizar las facultades extraordinarias, fue hasta el Acta Constitutiva de 1824 en donde don Miguel Ramos Arizpe creyó conveniente incluir en el proyecto el artículo 13, Fracción XVI, que autorizaba al Congreso General "Para conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias con conocimiento de causa, por tiempo limitado". Pero su defecto esencial estaba en que no se señalaba el objeto para el cual podría concederse tales facultades (88)

(87)Tena, "La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano". En revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. T. VII No. 25-28, UNAM, México, Enero-Diciembre 1945

(88)Tena, Ramírez. "Derecho Const...." op. cit. p. 117

Siendo rechazadas, fue el Constituyente del mismo año, quién discutió los casos en que procedían dichas facultades" enumerándose los casos de rebelión o de invasión y además estableció un tiempo limitado para delegar facultades extraordinarias al Ejecutivo. No obstante dichas fracciones fueron rechazadas por el Congreso debido a que tenían miedo de crear un Ejecutivo poderoso y esto se basaba, en la muy reciente experiencia de la asamblea decretada por Iturbide en contra de los diputados del Primer Congreso, acusados por conspiración, tan sólo once meses después de consumada la independencia. Así el Constituyente de 1824 no aceptó la idea de las facultades extraordinarias porque precisamente la Comisión suprimió la fracción XXI del artículo 14. (89)

La Constitución centralista llamada de Las Siete Leyes del año 1836 las desechó casi expresamente al establecer en su artículo 45, fracción VI de la tercera ley, la prohibición para el Congreso de reasumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias dos o tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (90)

En realidad el primer texto constitucional en recoger las facultades de excepción, fueron las Bases Orgánicas de 1843, dadas por la Junta Nacional Legislativa designada por Santa Ana, en que se previó la posibilidad de ampliar las

(89)Carpizo, "La Constit.....", op. cit. p. 208
(90)Idem p. 120

facultades del Ejecutivo si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la nación lo exigiese o de sedición grave que hiciera ineficaces los medios ordinarios de reprimirla. Esta resolución sería tomada por dos terceras partes de cada cámara. (91)

El Acta de Reformas de 1847, no recogió la fórmula de las facultades extraordinarias, en cambio en 1857, se da el momento decisivo de las facultades en cuestión, dicho constituyente inició por tomar la idea de la separación de poderes del Acta Constitutiva de 1824, "Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio: En Legislativo, Ejecutivo y Judicial", además lo hizo un agregado que en un principio es contrario a las facultades extraordinarias: "Nunca podrán unirse dos o más de estos poderes en una sola persona o en corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo".

Por otra parte la aprobación de las facultades en cuestión se dió coyunturalmente, ya que primero se presentó y aprobó el texto relativo a la suspensión de garantías individuales, y después de la parte relativa a las facultades extraordinarias, conjuntadas en un mismo artículo que de haberse discutido como una unidad seguramente nunca se hubieran aprobado. (92)

(91) Idem p. 208

(92) Idem p. 210

Nótese como el artículo en principio se refería a la suspensión de las "Garantías Individuales". La eliminación de la palabra individual fue obra de Don León Guzmán, miembro de la Comisión de Estilo.

Bajo la Constitución de 1857 se dieron varias leyes suspensivas de garantías, como la del 7 de junio de 1861 que suspendió la libertad de trabajo, en el sentido de que cuando el interés público lo exigiera se podía obligar a toda persona a prestar trabajo mediante una justa retribución (93) Y el 11 de diciembre del mismo año se facultó omnímodamente al presidente Juárez ante la invasión francesa, para dictar todas las medidas necesarias pero con cuatro restricciones, la de salvar la independencia e integridad del territorio nacional, así como la forma republicana de gobierno y los principios de reforma. (94)

Juárez gobernó de 1861 a 1872, y legisló en épocas pacíficas excediendo los límites del artículo 29 cuando en diciembre de 1871, expidió la Ley de Contribuciones Directas del Distrito Federal, y aquí inicia la costumbre viciosa y anticonstitucional del Ejecutivo de legislar fuera de los márgenes constitucionales. (95)

(93) Borgoa Garantías Las Garantías Individuales, Porrúa 6a. ed. México, 1970 p. 198

(94) Tena Ramírez, "La susp. de Garantías ..." en op. cit., p. 131

(95) Carpizo, Jorge, "La Constitución ..." op. cit., p. 210

El 25 de enero de 1962, el presidente legisló en uso de facultades extraordinarias, pero lo hizo, previa suspensión de garantías. Y dentro de las finalidades señaladas por la ley del 11 de diciembre de 1867, Juárez dió por terminada ante el Congreso las facultades extraordinarias y la suspensión de garantías. (96)

Durante las administraciones de los presidentes Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, fué fecundo el uso de las facultades extraordinarias, las cuales se ejercieron al margen del artículo 29, que indicaba que primero deberían suspenderse las garantías, de esta forma, se expidieron una serie de leyes federales y códigos. (97) En realidad el ejecutivo utilizó dichas Facultades fuera del objeto para el cual fueron concedidas reformando la legislación ordinaria, que no podía considerarse de emergencia, por lo cual la Suprema Corte tuvo que buscar argumentos para justificarla, basándose en la tesis del juez Landa y después de Ignacio L. Vallarta, quien sostuvo en esencia que

"La Delegación de facultades del presidente para legislar fuera de los casos previstos para la suspensión de garantías no constituía una violación constitucional, pues no se depositaba en un solo

(96) Tena Ramírez, "La suspensión ..." en op. cit., p. 31
(97) Idem p. 133-135

individuo o corporación tal facultad, la legislativa, ya que el Congreso la mantenía como facultad originaria y solamente la delegaba más no le sustituía" (98)

El argumento de Vallarta se hizo jurisprudencia definida de la Corte, salvo un período de cinco años aproximadamente, sosteniéndose entonces lo contrario para después volver a la tesis enunciada. En 1917 el artículo 29 pasó en los mismos términos que en 1857, hace incapié en que las facultades extraordinarias solo pueden darse en la hipótesis y procedimientos establecidos en el artículo 29 constitucional.

Con la Constitución de 1917, no varió en principio mucho la situación, ya que tan solo 7 días después de haber entrado en vigor, el Congreso otorgó al presidente Carranza facultades legislativas en el ramo de hacienda, ignorándose los supuestos del artículo 29 constitucional, volviéndose al empleo desmedido e irregular de los mismos. Para 1938, el presidente Cárdenas quiso restaurar el artículo 29, regresando a la correcta interpretación de que se conceden facultades extraordinarias si antes de habían suspendido las garantías, mediante una adición al artículo 49, que solo hacía incapié en lo que ya decía el artículo "en ningún otro

(98) Hamdan Amad, Fauzi "Las facultades legislativas del presidente de la República" Revista de Investigaciones Jurídicas Escuela Libre de Derecho, Año 5, No. 5, México, 1981 p. 180

caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar" (99)

En 1942 con motivo del estado de guerra en que se encontró México con los países del eje, del presidente Avila Camacho, solicitó y obtuvo las facultades de emergencia aunque, se presentó el problema de la expedición de una serie de leyes, que no correspondían al estado de emergencia como la Ley de la Lotería Nacional, los decretos que crearon al Hospital Infantil, el Instituto Nacional de Cardiología. El maestro Gustavo R. Velasco, dijo que el Ejecutivo estaba legislando en materias que no se relacionaban con el estado de emergencia de 1942, así que clasificó las disposiciones expedidas por el Ejecutivo en tres grupos:

1. Las que estaban relacionadas con el estado de emergencia, como la Ley que crea el Consejo Supremo de la Defensa Nacional, la Ley que Reglamenta la Portación de Armas, etc.

2. Las disposiciones que es dudoso que se relacionan con la emergencia, como el decreto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, leyes de juegos y apuestas.

3. Grupo de las no relacionnadas con el estado de emergencia como la Ley de la Lotería Nacional, los decretos

(99)Tena op. cit., p. 143

que crean el Hospital Infantil y el Instituto Nacional de Cardiología. (100)

En diciembre de 1944, la Suprema Corte de Justicia se definió claramente y resueltamente, creando jurisprudencia en contra del exceso que el Ejecutivo estaba realizando de legislar en materias que no se relacionaban con el estado de emergencia, ya que se infringían las garantías del artículo 16 constitucional, ya que no correspondía al ejecutivo de la unión sino al Congreso legislar en las materia que escapan a la razón de ser del estado de emergencia.

La última reforma constitucional con relación a este punto se dió el 28 de marzo de 1951, en que se adicionó el artículo 49: "En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Como consecuencias a esta última adición se dió la reforma al artículo 131 de la misma constitución para introducir las facultades legislativas del presidente en materia arancelaria y comercio exterior que trataré más adelante.

A continuación desarrollaré brevemente el contenido del artículo 29 constitucional que a la letra dice:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de este de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar, hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

Como se ve el artículo se puede dividir para efectos de su estudio en dos secciones, la parte relativa a la

suspensión de garantías y la parte correspondiente al otorgamiento al Ejecutivo de las conocidas, como facultades extraordinarias para legislar. Por lo que hace a la suspensión de garantías el artículo empieza por encuadrar precisamente las hipótesis en que proceda su verificación. Como vimos en el recorrido histórico, la mayoría de nuestros textos constitucionales marcan los casos en que se podrían suspender las garantías, plasmándose en la actual en los términos de la de 1857 que previó los casos de: invasión, o sea la penetración en territorio nacional de fuerzas armadas extranjeras, perturbación grave de la paz pública, es decir, la alternación de la vida normal del Estado, mediante revoluciones, guerra civil, rebeliones aquellas que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto como incendios, epidemias, terremotos, erupciones volcánicas, etcétera.

En cuanto a las autoridades que constitucionalmente, pueden decretar la suspensión de garantías, solamente le corresponde la iniciativa al presidente, de conformidad con lo que Juventino V. Castro, llama Consejo de Ministros, (101) y después para que se produzca el acto jurídico suspensivo, propiamente dicho, requiere la aprobación del Congreso de la

(101) Juventino V. Castro Lecciones de Garantías y Amparo, Porrúa, 2a. edic. 1978, p. 199. Respecto a la intervención del Consejo de Ministros debe tomarse en cuenta el art. 6 de la ley Org. Adm. pública Federal, que dispone "Para efectos del art. 29 Const., el Consejo de Ministros se integrará por los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo y el Procurador General de la República presidido por el presidente".

Unión, pero en los recesos de este, basta con la aprobación de la Comisión Permanente, como el artículo no exige votación especial para la aprobación, basta que se aprube por la mayoría de los presentes.

Por lo que respecta al ámbito territorial de la suspensión, puede ser en todo el país o en lugar determinado debiéndose en todo caso determinarse, procurándose se concrete al lugar efectuado según la causa que la motiva.

El espacio temporal de la suspensión será determinado y "La Historia Constitucional Mexicana, asienta dos sistemas para la duración de la medida. El primero es aquel en el cual simplemente se dice, que se suspenden por el tiempo que dure la emergencia; en el segundo sistema se suspenden por un período de sesiones del Congreso Federal, en este último sistema, en caso de necesidad de prórroga, el presidente planteará la urgencia de prolongar la suspensión ante la legislatura". (102)

Ahora bien, las garantías objeto de suspensión, no deben ser necesariamente todas las contempladas en el texto constitucional, es más, debe procurarse se contraigan a las

(102)Cueva, Mario de la "La Suspensión de Garantías y la vuelta a la normalidad "En Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia" núms. 25 a 28, México, 1945, p. 179, Ctr. Carpizo, Jorge "La Constitución" op. cit. p. 214

estrictamente necesarias para hacer frente a la situación, de emergencia. (103)

La instrumentación de la suspensión de garantías debe hacerse por medio de provenciones generales, las que sin duda al igual que la solicitud son monopolio del Ejecutivo pero de la misma manera sujetas a la aprobación del llamado consejo de ministros o gabinete y del Congreso o de la Comisión Permanente, ya que de no ser así sucedería como señala el doctor Jorge Carpizo, quien apunta que dejar manos libres al presidente es caer en la tiranía y la suspensión de garantías no es ni tiranía, ni dictadura si no un proceso constitucional para casos de emergencia. (104)

A continuación me refiero brevemente, a la última parte del artículo 29 constitucional, referente a la facultad del Congreso de la Unión para otorgar al Ejecutivo facultades extraordinarias, que consisten en facultades legislativas y una mayor amplitud en las administrativas.

Debe hacerse notar que el único Ente competente, para otorgar las facultades extraordinarias es el Congreso de la

(103) Juventino V. Castro (op. cit., p. 199) apunta: "pueden suspenderse las garantías que se mencionan, en el capítulo I del título I de la Constitución no para contradecir el orden jurídico, sino para establecerlo o para alentarlo bajo regulaciones especiales mientras las circunstancias de emergencia desaparecen, y no debe significarse régimen de arbitrariedad"

(104) Carpizo, "La Constitución..." op. cit. p. 214

Unión, por lo que de no encontrarse sesionando, la Comisión Permanente deberá convocar sin demora al Congreso para que las acuerde.

También en el aspecto sustantivo marca el criterio fundamental, esclarecedor sobre la índole de facultades que se podrán otorgar al Ejecutivo, al decir textualmente "...Las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación...", criterio que nuestra historia constitucional y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia se han encargado de pulir y continuar.

Por otra parte la doctrina es prácticamente unánime en el sentido de que la legislación emitida por el Ejecutivo con motivo de la situación de emergencia, concluida ésta, dicha legislación no tiene razón de ser, por lo que para continuar su vigencia debe ser sometida como la legislación ordinaria a la aprobación del Congreso.

C. ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL (II PARRAFO)

Ahora bien, no solamente en los casos que se refiere al artículo 29 constitucional, pueden otorgarse al Ejecutivo Federal, facultad extraordinaria para legislar, sino que el artículo 49 Constitucional dispone también que dicho

otorgamiento también es válido cuando alude al II párrafo del artículo 131. (105)

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime vigente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiera hecho de la facultad concedida". (106)

El presidente, tiene una facultad muy amplia respecto al comercio exterior de México y se pone en sus manos, en una

(105) Burgoa, Las Garantías Individuales op. cit. p. 113

(106) Carpizo op. cit. p. 108. Si el Congreso no estuviese de acuerdo con la forma que utilizó esas atribuciones, no hay nada que pueda hacer al respecto, pues se trata de hechos consumados pero ahora bien, puede influir aunque solo en especulación teórica, con relación a la renovación de la concesión de las facultades, pues el Congreso puede especificar algunas reglas pues quien puede lo más puede lo menos" p. 108

buena medida el equilibrio de la balanza internacional, del comercio del país. (107)

D. CELEBRACION DE TRATADOS INTERNACIONALES

"Existen tres disposiciones consagradas en la actual Constitución, referidas a la facultad de celebración de tratados por parte del presidente de la República.

Las establecidas en los artículos 76 fracción I. Son facultades exclusivas del Senado: ...

1. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras,

" artículo 89 fracción X. Las Facultades y obligaciones del presidente son las siguientes...
X.- dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolas a la rectificación del Congreso Federal"

las anteriores facultades se relacionan con el artículo 133 que dispone "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión, que emanan de ellas y todos los tratados que estén de

(107) Jesús Orozco Henríquez "El sistema presidencial e el ..." en op. cit. p. 42

acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren, por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán ley suprema en toda la Unión, los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la constitución o leyes de los estados" (108) "Por lo tanto los tratados no son únicamente pactos de carácter internacional entre México y las demás naciones, sino que conforme al artículo 133 son al mismo tiempo leyes federales con la misma jerarquía que las leyes constitucionales. Siendo éstas leyes supremas, están sujetas a la interpretación, a las alteraciones y a la derogación de que pueden ser objeto todas las demás disposiciones que forma parte de nuestra legislación nacional. Por lo tanto el Congreso puede, por leyes posteriores, a un tratado, modificar este último si reglamenta la misma materia, de la misma manera un tratado de fecha posterior puede modificar o derogar las leyes dictadas con anterioridad por el congreso que estaban vigentes". (109)

El tratado debe respetar íntegramente a la Constitución en México, El tratado es derecho interno de acuerdo con el

(108) Pérez. Nieto Leonel "La facultad de celebración de tratados como síntoma de preponderancia del poder ejecutivo" en El predominio del poder Ejecutivo Latinoamericano op. cit. pp. 381-383

(109) Miguel Lanz Durent, Derecho Constitucional Mexicano, Cía. Editorial Continental, S.A., 5a. edic. México 1959, pp. 239-240

artículo 133 pero para serlo tiene que respetar la ley fundamental. (110)

Así tenemos las atribuciones respecto a las relaciones exteriores que tiene el presidente.

1. Es quién representa al país hacia el exterior.
2. Es quién celebra los tratados y convenciones diplomáticas con aprobación del Senado.
3. Es quién construye la política internacional del país, reconoce o no reconoce a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones, celebra las alianzas, realiza las declaraciones de política internacional. (111)

E. MEDIDAS DE SALUBRIDAD

"En la Constitución de 1957, no existía originalmente la facultad del Ejecutivo Federal para intervenir en las materias de salubridad, por lo que según el artículo 117 idéntico al 124 de la actual correspondía a las entidades federativas. (112)

(110) Carpizo, "El presidencialismo.." op. cit., p. 133-134

(111) Idem p. 131-133

(112) Tena Ramírez "Derecho Const..." op. cit., p. 369

Por reforma constitucional en el año de 1908 se otorgó a la federación dicha facultad. A iniciativa del Ejecutivo se propusieron solo restricciones a la garantía del libre tránsito para impedir el ingreso al país de extranjeros que no fueran deseables desde el punto de vista de salud, de la conducta o de la utilidad productora y además pretendía reformas al artículo 72, fracción XXI, para que el Congreso legislara sobre salubridad pública de las costas y fronteras. (113)

"Sin embargo la comisión realizó un dictamen que alteró la iniciativa del presidente, tal como después fué aprobada, una reforma al artículo 72 constitucional fracción XXI para que el Congreso tuviera facultad para legislar en materia de salubridad general de la República, sin restricción ni limitación alguna". (114)

En 1908 el dictamen fué aprobado y el Congreso tenía la facultad de dictar leyes de salubridad general, en toda a República.

En 1917 un médico constituyente propuso una adición al artículo 73, fracción XVI de la Constitución, a fin de que se dieran bases para hacer frente de manera rápida y eficaz a

(113) Idem pp. 376-377

(114) Fauzi Hamdam Amad op. cit. p. 186-187

cualquier situación derivada de epidemia, uso de drogas y para combatir el alcoholismo que eran degenerativas para la salud. (115)

En el artículo 73, fracción XVI se otorga facultad al Consejo de Salubridad para normar sobre salubridad general de la República, estableciendo las siguientes bases:

1. El Consejo de Salubridad general depende directamente del presidente de la República, siendo sus disposiciones obligatorias en todo el país.

2. Las medidas que el Consejo ponga en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo, o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán revisadas por el Congreso de la Unión.

3. En caso de epidemias de carácter grave o peligroso de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud puede dictar las medidas preventivas indispensables a reserva de ser después sancionadas por el presidente. (116)

El haberle dado al Consejo facultades Legislativas en todo el país, se debe según el constituyente de 1916-1917, a

(115) dTena ult. op. cit., 376-377

(116) Cfr. Orozco op. cit., p. 49

que diversas pestes asolaron varias entidades federativas y no pudieron ser dominadas con los elementos de éstas, sino que fue necesaria la intervención del Consejo de Salubridad.
(117)

Así el artículo 10 del Consejo Sanitario de 1973, indica "Las disposiciones generales del Consejo serán obligatorias en todo el territorio nacional".

CAPITULO III

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

En los Estados Unidos Mexicanos el órgano titular de la función legislativa es el Congreso de la Unión, a través de sus dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, y el producto de su actividad fundamental delineada por el llamado proceso legislativo, son las leyes y los decretos (118) Aunque no debe olvidarse que la función legislativa no es exclusiva del Congreso de la Unión, ya que con él cooperan a menudo otros órganos del Estado, o incluso éstos tienen en ciertos casos la misma función. (119)

(118) Toro Calero Luis de. "Iniciativa y formación de las leyes" en Ochoa Campo Moisés (Coord), Derecho Legislativo Mexicano. México, 1973, op. cit., p. 117; Lenz Duret Miguel op. cit., p. 142, señala que las dos funciones estatales que caracterizan verdaderamente al poder legislativo federal la formación de las leyes, es decir, la creación de las normas jurídicas que deben regir todas las relaciones entre los gobernadores y el poder público; y de los gobernadores entre sí, y otra, la vigilancia y la sujeción del poder ejecutivo para mantenerlo políticamente dentro de los límites fijados por la Constitución, es decir, el control de un órgano colectivo del estado sea en Congresos, que tiene la representación plural de intereses aspiraciones y tendencias sobre un órgano unitario, el ejecutivo, rápido y decisivo en sus determinaciones y dotado de amplísimas e importantes facultades, al que es necesario contener para evitar el despotismo, todo en beneficio exclusivo de los gobernados.

(119) No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el párrafo del artículo 131, se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

I. NOCION DE LEY.

A continuación nos avocaremos al análisis del concepto de "Ley", mismo que ha recibido infinidad de acepciones según el punto de vista que se adápte.

Así Joaquín Escriche afirmó que "La palabra ley viene del verbo latino legere, en cuanto significa escoger, según unos, y en cuanto significa leer, según otros, porque la ley escoge mandando unas cosas y prohibiendo otras para la utilidad pública, y se leía al público para que todos lo supiesen. (120)

Julien Bonnetière, señala que la ley tiene dos significados uno estricto y otro amplio en su sentido estricto "La ley es una regla de derecho directamente emanada del poder legislativo, con aprobación y sanción del poder ejecutivo, mediante la promulgación respectiva" y en sentido amplio "la ley es una regla abstracta y obligatoria de conducta, de naturaleza general y permanente que se refiere a un número indefinido de personas, de actos o de hechos, con aplicación durante un tiempo indefinido y dotada de carácter coercitivo del derecho". Y como podemos observar la ley es una norma jurídica emanada del poder legislativo, aprobada y sancionada por el Ejecutivo, y además promulgada de manera

(120) Luis del Toro Calero, op. cit. p. 179

tal que quedaria fuera del concepto de ley, los decretos, reglamentos, etcétera. (121)

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano señaló en 1789 que la ley era "expresión de la voluntad general y que debe ser la misma para todos ya sea que se defienda o ya sea que castigue todos los ciudadanos siendo iguales para ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin otras distinciones que sus virtudes y talento". (122)

Para Edgardo Peniche López: "La ley, primero debe ser una norma de conducta de observancia obligatoria; segundo debe tener carácter general, es decir referirse a personas indeterminadas y a actos indefinidos; tercero debe estar establecida en términos abstractos y, finalmente, debe tener un carácter imperativo, y tener además una sanción que obligue a su cumplimiento". (123)

(121) Peniche López, Edgardo Introducción al estudio del derecho Ed. Porrúa, S.A., México 1966, 5a. edición p. 37

(122) Luis del Toro Calero, op. cit. p. 179.

(123) Peniche López Edgardo, op. cit. p. 38. Al decir de Jacinto Faya Viesca (op. cit., p. 58) son seis las características esenciales de la ley. 1: General.- Su aplicación se extiende a cualquier persona física o moral, de derecho público o privado, que se encuentra en la hipótesis que contemple la norma. 2: Obligatoria.- Toda persona a la que desea aplicarle tiene que acatarla. 3: Permanente.- Su vigencia perdura hasta ser otorgada o derogada por otra norma posterior. 4: Unilateral.- Su expedición por parte del Estado no necesita del consentimiento del destinatario. 5: Irretroactiva.- No puede obrar o tener efecto sobre lo pasado. El artículo 14 constitucional consigna esta

Esta concepción resultaría más adecuada en virtud de que la norma expresada por cualquier ley debe reunir tres condiciones esenciales: la primera es su carácter general, que se refiere a disposiciones aplicables no a determinada persona sino a un número indeterminado e indefinido de actos y personas; el término abstracto se refiere al hecho de que una vez expedida la ley, podrán o no presentarse casos que realicen el supuesto pero se aplicará la consecuencia en el momento en que se opere el primero; y el hecho de la obligatoriedad implica que de lo contrario no llegaría a sus fines naturales, porque la fuerza obligatoria de la regla del derecho deriva necesariamente de la sociedad organizada, claro que la sanción tiene diversas manifestaciones y es mas o menos enérgica. (124)

A) DISTINCION ENTRE LEYES Y DECRETOS DEL CONGRESO

Eduardo García Máynez, señala que en los países de derecho escrito, la legislación es la más rica de las fuentes formales (125). Podríamos definirla como el proceso por el

característica de la ley como una garantía individual. 6: Coactiva.- Su aplicación es posible sin el consentimiento del obligado.

(124)Trinidad García op. cit. p. 78-81

(125) Eduardo García Máynez. (Introducción al estudio del derecho. XLII, edición., Porrúa México 1991) indica que la palabra fuentes en la terminología jurídica tiene 3 acepciones que son fuentes reales, históricas y formales. "La fuente formal es el proceso de creación de las normas, la cual a su vez la integran la legislación, la costumbre y la jurisprudencia, la legislación que dá origen a la ley a

cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se les da el nombre específico de leyes. Al referirse al problema que analizamos, los autores mencionan en primer término la ley, pero al hacerlo olvidan que no es fuente del derecho sino producto de la legislación "...la ley no representa el origen, sino el resultado de la actividad legislativa".

El artículo 70 constitucional dispone que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto...", por lo que en la práctica indistintamente se llamó decretos a las leyes. Gabino Fraga señala que en la sesión del 15 de octubre de 1856, con motivo del artículo 70 de la Constitución de 1857, el Diputado Moreno expresó la conveniencia de que las resoluciones tuvieran el carácter de ley o decreto, estableciendo la distinción de que mientras la ley se refiere a un objeto general, el decreto sólo comprende

través de un proceso de seis etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciativa de la vigencia, que más adelante desarrollaremos. La costumbre que es el resultado de un conjunto de reglas sociales derivadas de un uso más o menos largo consideradas por esta como jurídicamente obligatoria, puede convertirse en precepto jurídico cuando el poder le reconoce el carácter obligatorio y se exterioriza en dos formas, mediante un reconocimiento expreso por medio de la ley. (a falta de precepto aplicable a una determinada controversia el J. deberá recurrir a la costumbre) o el reconocimiento tácito consiste en la aplicación de una costumbre a la solución de casos concretos. La jurisprudencia sirve para designar al conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los tribunales. Las fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas. Las fuentes históricas, los documentos que encierran el texto de la ley"

un objeto particular. Sin embargo, en esa ocasión se adoptó el criterio de la Comisión, según el cual toda resolución legislativa del Congreso no puede tener más carácter que el de la ley.

Posteriormente en la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, el artículo 64 de la Constitución de 1857, que corresponde al 70 de la de 1917, se modificó aceptando que las resoluciones del Congreso tienen el carácter de leyes o decretos. (126)

Tena Ramírez señala que la Constitución de 57 al igual que la actual omitieron dar una definición de ley y decreto por lo cual la Constitución centralista de 1836, es la mejor definición que al respecto pueda encontrarse en "nuestras leyes" Art. 43, "toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materias 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". (127)

"Conforme al derecho Constitucional, las disposiciones legislativas toman el carácter y la fuerza de ley, no por

(126) Gabino Fraga Derecho Administrativo op. cit. p. 37-38
 (127) Tena Ramírez Derecho Constitucional Mexicano op. cit.
 p. 280-281.

razón de la materia que contienen sino por la forma que revisten... Sin embargo no toda disposición legislativa, a pesar de que se dicten con las formalidades requeridas por la Constitución y los reglamentos del Congreso se llama propiamente ley. Dados que estas son normas generales, imperativas que obligan para lo futuro y por un tiempo indefinido en tanto no sean reformadas; mientras que los decretos (128) aunque se dictan sujetándose a los mismos procedimientos que para ley, rigen más bien para asuntos determinados o para individuos particulares como son las que autorizan a un ciudadano para obtener condecoraciones, títulos o cargos de una nación extranjera o los que conceden una pensión de una persona que haya prestado servicios a la patria todos los que que no afectan de manera directa a la colectividad". (129)

(128) Toro Calero Luis de, ult op. cit. p. 182-184 "Los decretos emitidos por el Congreso son normas individualizadas..." que al decir el maestro García Maynes se entienden por normas individualizadas las que obliguen o facultan a una o varias personas individualmente determinadas". A este respecto el maestro clasifica a las normas jurídicas desde el punto de vista de su ámbito personal de validéz, en genéricas e individualizadas. Las primeras obligan o facultan a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto-sujeto de la disposición normativa y las individualizadas, las que obligan o facultan a uno o varios miembros de la clase, individualmente determinados. "... que no deben confundirse con las normas concretas dado que estas permanecen sin determinar individualmente a los obligados y a los derechohabientes solo afirma que están obligados y que estan facultados aquellos que tuvieren tal situación precisa pero sinnombrar a nadie".

(129) Miguel Lanz Duret Derecho Constitucional Mexicano, op. cit. p. 150-151.

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

" En la sociedad moderna, toda autoridad, incluyendo el Estado está subordinado al derecho, cuya expresión fundamental es la constitución y el hecho de que la sociedad, a través del derecho, regule y limite las conductas de gobernantes y gobernados, significa que la voluntad de éstos debe encuadrarse en lo dispuesto por aquél". (130)

Por ello resulta de gran importancia el estudio del proceso legislativo, que al decir de Jorge Moreno Collado "es un fenómeno generado por demandas socialmente determinables y resuelto por decisiones jurídicamente denominadas "leyes" o "decretos" " (131). José Antonio Padilla señala que el proceso legislativo es estrictamente el conjunto de actos sucesivos sancionados por el derecho, que tienen como finalidad la expedición de una resolución del poder legislativo de carácter abstracto, general e impersonal". (132)

En relación al proceso legislativo se ocupan de él los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y según Eduardo García Maynes comprende seis

(130) Padilla Segura José Antonio "El proceso y la práctica legislativa en Ochoa Campos Moisés (Coord) Derecho Legislativo Mexicano México 1973 p. 181.182

(131) Moreno Collado Jorge "El proceso y la práctica legislativa" en Política y Proceso Legislativo, Porrúa México 1985 p. 197.

(132) Padilla Segura José Antonio op. cit. p. 182.

etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia. (133)

A continuación desarrollaré brevemente el proceso Legislativo Federal Mexicano, mismo que como se apuntó arriba se encuentra regulado en los artículos 71 y 72 constitucionales.

Como es de todos sabido el proceso legislativo comienza mediante iniciativa de alguno de entes facultados para ello, señaladas en el referido artículo 71 de la Constitución.

El proceso legislativo puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las Cámaras (artículo 72, inciso h Constitucional y 62 del reglamento del Congreso) siempre y cuando el proyecto de ley no verse sobre empréstitos, contribuciones e impuestos, sobre reclutamiento de tropas, todos lo cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados; cuestión en la que nos detendremos un poco posteriormente.

De lo anterior tenemos que la norma general para la elección de la cámara de origen, aquella que conoce primero del proyecto, es potestativa, sin embargo puede darse el caso previsto en el inciso i) del propio artículo 72 constitucional que apuntó "las iniciativas e leyes o decretos

(133)García Maynes Eduardo op. cit. p. 53

preferentemente en la cámara en que se presenten a menos de que transcurra un mes desde que se pasen a comisión dictaminadora sin que esta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara".

Ahora bien todo proyecto de ley o decreto que no sea facultad exclusiva de alguna de las Cámaras deberá ser discutido y aprobado en cada una de éstas. Situación prevista en el inciso a del artículo 71 y 63 del reglamento del Congreso.

"Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, discutirán sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones".

De lo anterior tenemos que cuando un proyecto es aprobado en la cámara de origen pasará para su discusión a la otra y si este es aprobado en su totalidad por la otra pasará al Ejecutivo, quien si no tuviera observaciones que hacer, lo sancionará ordenando su publicación inmediata.

Según el inciso b) del artículo 72 constitucional se entiende que el ejecutivo no tiene observaciones cuando no devuelve el proyecto dentro de diez días útiles; a no ser que

poniendo este término hubiere el congreso cerrado o suspendido sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

Cuando un proyecto de ley es desechado en todo o parcialmente por el ejecutivo, deberá regresar con las observaciones que realice este a la cámara de origen para ser discutido nuevamente; pero si esconfirmado por las dos terceras partes del número total de votos se turnará a la cámara revisora y si esta fuera sancionada por la misma mayoría la ley es devuelta al ejecutivo para su promulgación (artículo 72 inciso c).

Aprobado un proyecto en la cámara de origen y llegado a la cámara revisora fuera desechado en su totalidad regresa a la primera con las observaciones que ésta le hubiere formulado, y se examinaría por ésta de nueva cuenta y es aprobada por la mayoría absoluta de sus miembros presentes regresa a la cámara que lo desechó la cual lo tomará otra vez en consideración, pero si la reprobase una vez más, la iniciativa no puede volver a presentarse durante el mismo período de sesiones. Pero si la aprobase también por la misma mayoría absoluta de sus miembros presentes es turnada al ejecutivo para los efectos del inciso a) artículo 72 d).

El inciso e) del artículo 72 se puede desglosar de la siguiente forma:

Si la cámara revisora desecha en parte, adiciona o modifica un proyecto de ley de la cámara de origen, pasa a discusión solamente lo desechado. Reformado o adicionado, no podrá discutirse ni alterarse lo ya aprobado. Si la cámara de origen, por mayoría absoluta de votos presentes aprueban dichas reformas o adiciones, pasará al ejecutivo para los efectos del inciso a). Pero si sucediera lo contrario volverá el proyecto a la cámara revisora para que lo ponderen una vez más y si ésta ya no insiste en las adiciones o reformas, es decir, las desecha, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras pasará al ejecutivo para los efectos del inciso a). De suceder lo contrario, que la cámara revisora lo volviera a insistir por el mismo margen de votación en dichas reformas o adiciones, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones a menos que ambas cámaras por la mayoría absoluta de los votos presentes, expidan la ley con los artículos ya aprobados y se reserven las modificaciones o adiciones para un nuevo análisis y votación en las sesiones siguientes.

Tena Ramírez "puede suceder que la ausencia de mandamientos esenciales en el proyecto mutilado haga inútil la promulgación de la parte que se aprobó. Ese criterio inspiró el precepto final del inciso que comentamos, donde terminantemente se dice que las cámaras deberán decidir si se promulgó o no la parte aprobada". (134)

(134) Tena Ramírez op. cit. p. 287.

El artículo 64 del reglamento al igual que el inciso f) del artículo que venimos tratando señala que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observa los mismos trámites establecidos para su formación. Esto resulta incuestionable, debido a que el acto legislativo que interpreta, reforma o deroga una ley o decreto, es a su vez ley o decreto según lo dispone el artículo 70 constitucional "toda" resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto..." (135) inciso j) del artículo 72. "El ejecutivo no puede hacer observaciones a la resolución del Congreso o de algunas de las cámaras; cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas el decreto de convocatoria o sesiones extraordinarias que expida la Comisión Remanente"

El proceso de formación de leyes o decretos comienza por el ejercicio de iniciar la ley. El artículo 71 constitucional establece:

- I. Al presidente de la República.
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
- III. A las legislaturas de los Estados.

(135) Toro Calero Luis del op. cit. p. 199

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 presentarán los Diputados o Senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

No cualquier persona tiene el derecho de iniciar leyes o decretos, es decir, la instancia legislativa se ha reservado a determinados organismos, lo anterior, por ser los órganos que mejor conocimiento tienen de las necesidades de la sociedad, se dice que es correcta la enumeración de funcionarios que hace el artículo 71 debido a que los senadores y diputados del Congreso, en virtud de que su función es legislar "toda vez que ellos representan la voluntad popular: por ende son ellos quienes mejor conocen los problemas de aquellos a quienes representan y quienes precisamente, han sido electos para realizar a través de leyes, los fines del Derecho: libertad, orden, seguridad y justicia" (136). De la misma forma se justifica esta facultad a las legislaturas de los Estados en lo referente al Presidente de la República se le ha otorgado el derecho de iniciar leyes por el conocimiento de las necesidades públicas que de ellas tiene. José María del Castillo Velasco, señala el porque el motivo del legislador para otorgarle el derecho de iniciativa al Presidente en su "Derecho constitucional (136) Idem p. 187

Mexicano expresa el conocimiento de la sociedad y de sus necesidades, es tan importante que la Constitución exige y la razón natural dicta, que se oiga siempre a quien posee ese conocimiento para que la ley sea conforme con la necesidad de ella. Lo contrario sería solamente inventar teorías sin beneficios para el pueblo y en las cuales el acierto vendría, pero únicamente por casualidad".

(137)

1. AUTORIDADES QUE NO TIENEN FACULTAD DE INICIATIVA

Por lo tanto las autoridades no incluidas en el artículo 71 constitucional y los mismos particulares carecen de dicha facultad.

Una pregunta obligada es: porqué no se otorgó esta facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación?, sobre el particular el maestro Felipe Tena Ramírez apuntó: La Suprema Corte de Justicia de la nación, órgano, el más idoneo técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, pero que no tiene dicha facultad por considerarse que debe haber completa separación entre la función del juez, que es el

(137) Ibidem. "La intervención aunque parece atenuar la división de poderes, no significa por ningún concepto la intromisión del ejecutivo en las funciones propias del legislador. Su facultad se limita y se agota en la proposición o en la iniciativa de ley", ya que no participa ni en su discusión ni en su aprobación y además el veto de que lo embiste la propia constitución no es definitivo sino simplemente suspensivo en ciertos casos ":

intérprete de la ley y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa como podría juzgar imparcialmente la suprema corte de la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiera formulado?" (138)

En lo referente a los particulares el artículo 61 del reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone: "toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará a pasar directamente por el ciudadano Presidente de la cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones". Tena Ramírez comenta que cuando se admite una proposición de particulares la hace suya la comisión para presentarla como iniciativa propia, pues si se presentare como iniciativa de particular se infringiría el artículo 71" (139)

2. EL MONOPOLIO DE LA FACULTAD DE INICIATIVA DE DISTINTAS FACULTADES EN MANOS DEL EJECUTIVO.

Ya se habló en su oportunidad de la distinción entre leyes y decretos, cuestión paralela a esta es el desarrollo

(138) Tena Ramírez, "Derecho Constitucional" op. cit. p. 279
 (139) Idem p. 279

de algunas facultades del ejecutivo y del congreso o alguna de sus cámaras en que por disposición constitucional su desarrollo se encuentra sujeto a la coincidencia de coluntades de ambos órganos, sin que su producto sea precisamente la emisión de leyes, o bien teniendo los mismos efectos que estas se encuentran sujetas a una tramitación particular.

Dentro del conjunto de facultades a que se refiere el parrafo anterior esta quizá de ejemplo la comprendian en el artículo 29 constitucional el cual como sabemos se refiere en su primera parte a la suspensión de garantías, lo que en sí es una medida legislativa que se dá a través de una serie de pasos diferentes a los establecidos para la creación de la legislación ordinaria así como al de la reforma constitucional: cabe apuntar que se dará únicamente mediante la intervención inicial del titular del Ejecutivo Federal con el acuerdo de sus principales colaboradores, requiriendo luego de la probación y del Congreso o bien simplemente en los recesos de este, de la Comisión permanente, con lo que se hace más latente la diferencia con el proceso legislativo.

De igual manera se encuentra dentro del grupo de facultades que nos ocupan las comprendidas en los artículos 76. I, II y VIII; 96 y 98, los cuales desarrollamos sumariamente a continuación.

Artículo 76 son facultades exclusivas del senado: I.- Ratificación de tratados celebrados por el Presidente. II.- Aprobar nombramientos realizados por el Presidente; VIII.- otorgar o negar su aprobación a los Ministros, las licencias y renunciaciones de los funcionarios; artículo 96. Los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la cámara de Senadores: la que otorga o niega esa aprobación dentro del improrrogable término de 10 días...": artículo 98, los ministros numerarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán suplidos en sus faltas temporales por los supernumerarios. Si la falta excediese de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un ministro provisional a la aprobación del senado en sus recesos a la de la Comisión permanente. (140)

El principio de las facultades arriba descritas se desprende el necesario interactuar de los órganos estatales: también podrá observarse que con excepción a la comprendida en el artículo 29 constitucional se refiere al procedimiento de designación o incluso remoción de determinados funcionarios; sin embargo debe llamarse la atención de que todas estas tienen por actuar inicial al titular del Ejecutivo Federal; en contrapartida al anterior la mayoría de dichas facultades son ese contenido meramente administrativo

(140) Idem. p. 280-281

en tanto únicamente la contenida en el citado artículo 29 constitucional se obtienen efectos legislativos; finalmente debe recalcar el único aspecto común y particular de todas estas facultades, el hecho de que todas estas tienen por actuar inicial al titular del Poder Ejecutivo de la Unión.

(141)

El Presidente de la República cuenta con el monopolio de la facultad de iniciativa en materia de presupuestos de egresos. Esta cuestión se deriva de que en la Constitución de 1857 la iniciativa del presupuesto de egresos correspondía al Presidente ya que en su artículo 69 se disponía: "El día penúltimo de del primer período de sesiones presentaría al Ejecutivo a la Cámara de Dipotados el proyecto de presupuesto del año próximo siguiente". Reglamentación que posteriormente el ilustre Emilio Rabasa consideraba aún existente como derecho supletorio perspectiva que apoya Manuel Herrera y Lasso de la siguiente forma: "La facultad que se le asigna a los Diputados es estrictamente la de aprobar el presupuesto, no dice la Constitución formarlo y aprobarlo sino simplemente aprobarlo. Y en el léxico jurídico constitucional la acción de aprobar nunca incluye la de iniciar.

El mismo Herrera y Lasso, apunta que no sucede lo mismo con la ley de ingresos debido a que en la Constitución de 57,

(141) Toro Calero Luis del op. cit. p. 187

con la Reforma de 1874, eran facultades exclusivas de la cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquel. (142)

En torno de la problemática del monopolio del ejecutivo de la iniciativa de los presupuestos de ingresos y egresos, el maestro Felipe Tena Ramírez apunta que "a falta de disposición expresa, debería estarse a la regla general del artículo 71, pero es evidente que sólo el ejecutivo, a través del complicado mecanismo técnico y político de la Secretaría de Hacienda, está en posibilidad de proponer el plan financiero anual de la administración...", "...los gastos pueden ampliarse con posterioridad al presupuesto por la ley del Congreso...". "...El Congreso puede establecer tributos distintos alas consignadas en la ley de ingresos en ejercicio de su facultad general de imponer contribuciones". (143)

3. EL MONOPOLIO DE UNA CAMARA PARA CONOCER DE DETERMINADAS INICIATIVAS. CUESTION DISTINTA AL MONOPOLIO DE LA FACULTAD.

De iniciativas en determinadas materias, lo es el monopolio de una cámara del congreso para conocer de determinadas iniciativas. Esta última cuestión se encuentra

(142) Tena Ramírez op. cit., p. 283

(143) Idem p. 282-283

prevista constitucionalmente en el artículo 72 que a la letra dice:

"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...". De igual forma se puede hablar del privilegio de la Cámara e Diputados para conocer primero de la iniciativa en ciertas materias (artículo 72 inciso h) "La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados".

Sobre este particular, el maestro Felipe Tena Ramírez, apuntó: "Las contribuciones de dinero y de sangre afectan directamente al pueblo que a las entidades federativas como tales; de allí que deba conocer de dichas contribuciones la cámara genuinamente popular, antes que la que representa a los Estados a fin de que si la Cámara de Diputados desecha el proyecto no puede volver a presentarse en las sesiones del año como lo dispone el inciso "g". (144)

(144) Idem. p. 285 "Existen otros dos casos en que la iniciativa debe presentarse precisamente ante la Cámara de Diputados: el caso de la cuenta anual que rinde el Ejecutivo

B) DEL TURNO DE LAS INICIATIVAS

A pesar de que la Constitución, en su artículo 71, señala dos hipótesis diferentes en cuanto al turno de las iniciativas, si nos remitimos al artículo 56 del Reglamento, observamos que todos tienen el mismo carácter o grado de importancia y pasan desde luego a comisión e igual privilegio gozan las iniciativas de ley, que remita una de las cámaras a la otra según lo dispuesto en el artículo 57 del ya mencionado reglamento.

Como lo podemos observar de la lectura del propio artículo 71, establece que "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 representaren los Diputados o los Senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates".

El artículo 56 del Reglamento por su parte señala "Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las cámaras pasarán desde luego a Comisión".

(artículo 65 fracción I) y el de la distribución de funcionarios judiciales art. III in fine"

Existe ocasión en que uno o varios diputados sin integrar una mayoría de diputación presentan determinadas proposiciones puesto que no reúnen las cualidades para ser consideradas iniciativas porque a decir de Luis del Toro corresponde al "autor del proyecto expresar cuando puede ser considerada iniciativa o proposición que a su juicio, podría ser ponderada con categoría tal, que se le diese el carácter de iniciativa previos trámites del propio artículo 58 del Reglamento". (145)

A lo que el artículo 58 establece en sus tres fracciones:

I. La proposición se presentará por escrito, firmado por aquellos que la realicen, y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas y si considera necesario podrán exponer los fundamentos y razones de su proyecto los autores del mismo.

II. Hablarán una sola vez dos miembros de la cámara en pro y otro en contra prefiriéndose al autor del proyecto o proposición.

III. Inmediatamente se preguntará a la cámara si admite o no para ser discutida, en el primer caso, se pasará a la comisión respectiva y en el segundo se tendrá por desechada.

El artículo 60 del Reglamento establece que: "ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la comisión correspondiente y estas hayan dictaminado. Sólo podrán dispensarse de este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución."

Por urgencia señala Luis del Toro debe entenderse "la imperiosa aprobación de una norma tendiente a resolver un problema que no admite dilaciones y por obvia, que por el contenido de la proposición se deduce palmariamente el sentido de la votación parlamentaria". Estos casos de urgencia y obvia son calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la cámara que esten presentes; aquí se elimina la intervención de las comisiones y podrá por alguno de los miembros por votación dar seguimiento al proyecto o mientras en hora distinta de la señalada dentro del calendario de sesión y ponerla a discusión inmediatamente despues de su lectura.

Respecto de las personas que no tienen derecho de iniciativa según artículo 71 constitucional el reglamento a su vez en artículo 61 señala que la petición que realice un particular será incluida en el orden del dia en quinto lugar artículo 30 del reglamento y el Presidente de la cámara la turnará a la comisión correspondiente la cual estudiará y formulara un ditamen para determinar si es o no de tomarse en

cuenta. Si fuere positivo la comisión hace suya la petición y toma el carácter de iniciativa y seguirá el procedimiento previsto en el artículo 72 constitucional. Si resultare negativo, la asamblea determinará si aprueba en sus términos el dictámen en cuyo caso será desechada, de lo contrario volverá a la Comisión a efecto de volverla a estudiar.

1. LA DISCUSION CONCEPTO Y DESARROLLO

La discusión es el acto por el cual las cámaras deliberan acerca de las iniciativas a fin de determinar si deben o no ser aprobadas".

(147)

Por lo que la discusión se abre con la lectura de la iniciativa, proposición u oficio y el dictamen de la comisión a cuyo exámen se remitió el voto particular si lo hubiera artículo 95 del reglamento. Así mismo si lo solicitare algún miembro de la cámara la Comisión deberá explicar los fundamentos y dar las constancias del expediente con las que dictaminaron.

"Cualquier proyecto de ley se discutirá primero en forma general y después cada uno de sus artículos en lo particular, artículo 97 para el desarrollo de la discusión el Presidente

de la Cámara hará una lista de personas que pidan la palabra en favor y otros en contra, los cuales hablarán alternativamente, comenzando por el inscrito en contra, lo cuales podrán hablar dos veces sobre el asunto, mientras que los individuos de la comisión y el autor de la proposición que se discutan podrán hablar más de dos veces, esta misma facultad la tienen los Diputados que sean únicos por su territorio, en los asuntos en que esten especialmente interesados artículo 98-102.

2. DE LA DURACION E INTERRUPCION DE LAS DISCUSIONES

Los discursos no pueden durar más de media hora sin permiso de la cámara, y en ningún momento un Diputado podrá ser interrumpido cuando tenga la palabra salvo el caso que se trate de moción de orden que según el artículo 165 contempla los siguientes casos, para ilustrar la discusión con la lectura de algún documento: artículo 113 cuando se infringiera artículos del reglamento en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo, cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión.

3. DEL TEMA DE LA DISCUSION Y LAS LIBERTADES DEL ORADOR

Arturo González Cosío señala que la participación de cada orador que al expresar su opinión con libertad

conceptual plena, sólo encuentra las limitaciones reglamentarias en cuanto a su registro para hablar en contra o en pro del proyecto, número de veces que puede hacerlo, tiempo de que disponga".(148)

La discusión deberá proceder sobre el proyecto de ley presentada con la finalidad de no entrar en cuestiones fuera de tema o personales.

Artículo 107, "No podrá llamarse al orden al orador que critique a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; pero en caso de injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya terminado su discurso, o en otra que se celebre en día inmediato.

El Presidente instará al ofensor a que las retireo satisfaga el ofendido. Si aquel no lo hiciere así el Presidente mandará que las expresiones que hayan acusado la ofensa se autoricen por la secretaria, incertando estas en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar".

(148)González Cosío Arturo "El debate" en Ochoa Campos Moisés (Coord)Derecho Legislativo Mexicano México 1973.

4. DE LA SUSPENSIÓN DE LA DISCUSIÓN

La discusión solamente puede suspenderse en los casos previstos en el artículo 109, del ya citado reglamento primera por ser la hora, en que el reglamento fija para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo de la cámara; segunda porque la cámara acuerda dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad, tercera, por graves desórdenes en la misma cámara, cuarta, por falta de quorum... artículo 112. "La falta de quórum se establece cuando es verdaderamente notoria, por una simple declaración del Presidente de la cámara, y cuando es dudosa, por la lista que pasará la Secretaría, por acuerdo de la Presidencia o a petición de un miembro de la Asamblea". Quinta, por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la cámara y ésta apruebe... artículo 110 señala que la proposición suspensiva no tiene mayor requisito que oír a su autor y algún impugnador en caso de que lo hubiere, a lo que se preguntará a la cámara si se toma en consideración inmediatamente.

Si resulta afirmativo, podrán hablar tres personas en pro y otro tanto en contra, pero si es negativo la proposición se tendrá por desechada y solamente se podrá presentar una vez una proposición suspensiva en la discusión de un asunto.

5. DEL CIERRE DE LA DISCUSION Y LOS INVITADOS ESPECIALES O FUNCIONARIOS CORRESPONDIENTES

Para el cierre de la discusión en lo referente a los proyectos de ley, como en lo particular en cada uno de sus artículos podrán hacer uso de la palabra seis miembros de la cámara ya sea para hablar en pro o en contra, además de los siguientes funcionarios, los secretarios del despacho, los jefes de los departamentos administrativos, los directores y administradores de los organismos descentralizados Federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, artículo 53 del reglamento, quienes podrán tomar parte en el debate, si se discute un asunto de su dependencia, según lo dispone el artículo 93 constitucional.

Artículo 130 "Cuando alguno de los funcionarios a que hace referencia el artículo 53 de este reglamento concurra a las cámaras para informar sobre algún proyecto de ley a discusión o sobre cualquier asunto a debate, ya sea invitado por el ejecutivo o a iniciativa propia, se concederá primero la palabra al funcionario compareciente para que informe a la cámara lo que estime conveniente y exponga cuantos fundamentos quiera en apoyo de la opinión que pretenda sostener..."

Cuando un proyecto general está suficientemente discutido, es decir "cuando hubieren hablado todos los

individuos que puedan hacer uso de la palabra" y el Presidente de la cámara hubiera leído en voz alta la lista de los individuos que hubieren hecho uso de la palabra y de los demás que aún la tuvieran pedida": se continua con la votación (149) y acto continuo se discutirán los artículos en forma particular.

Pero en caso contrario de que el proyecto no fue suficientemente discutido por votción económica se indicará si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión, si resulta afirmativo volverá a efecto de que se reforme, de lo contrario se tiene por desechado, artículo 17 del reglamento. Lo mismo sucede con los artículos en particular que se someten a discusión, o bien se continúa con la votación o regresa a la comisión, en la sesión que se vote podrá presentar por escrito las adiciones o modificaciones a los artículos ya aprobados y el autor de las mismas puede exponer sus fundamentos, si se admiten pasarán a la comisión respectiva, en caso contrario, se tendrá por desechada.

(149) Existen tres clases de acotaciones según el reglamento, Votación nominal.- "artículo 147 I.- Cada miembro de la Cámara, comenzando por ellado derecho del Presidente se pondrá de pie y dirá en alta voz su apellido, y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión si o no...". Votación económica, artículo 150.- "Se practicará poniendose en pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben". Votación por Cédula; artículo 153.- "Las votaciones para elegir personas se harán por cédulas, que se entregarán al presidente dela Cámara y éste las depositará sin leerlas, en un ánfora que al efecto se colocará en la mesa"

"La abundancia en la discusión contribuye al esclarecimiento de criterios y madurez de juicio, sobre todo si cada una de las cámaras obedece a diferentes conceptos de la teoría política..." (150)

C) DE LA APROBACION

La última base de la etapa de discusión de un proyecto legislativo es la aprobación del mismo; en un sistema bilateral como el nuestro se refiere necesariamente de la aprobación tanto de la cámara de Diputados como la de Senadores, a menos claro, que la materia del proyecto se encuadre dentro de los casos de excepción de monopolio o competencia exclusiva de alguna de estas.

Lo anterior se encuentra previsto en el artículo 72 constitucional al referirse que en la discusión que lleven acabo las cámaras, una de ellas será llamada cámara de origen (es la que presente la iniciativa de ley o decreto) y la otra, cámara revisora (la que conoce del proyecto ya aprobado por su homóloga) y dispone que si ésta lo aprueba se remitirá al ejecutivo, el cual la podrá sancionar o bien ejercerá su facultad de veto ya en lo general o en lo particular.

(150) Salas Armendariz José Guillermo "La revisión de los proyectos de Ley" en Ochoa Campos Moisés, (Coord) Derecho Legislativo Mexicano 1a. edición, México 1973 op. cit. p. 223

En el sistema constitucional diseñado para el proceso legislativo pueden darse distintas hipótesis en torno del inter-legislativo que puede según cualquier proyecto, sin embargo la aprobación por cada una de las cámaras sólo puede ser en razón a su cuantía de dos clases de mayoría relativa, es decir, el voto de la mitad más uno de los individuos presentes de la cámara, o bien, de mayoría calificada, el voto a favor de las dos terceras partes de los legisladores presentes.

La norma general es que únicamente se requerirá de la aprobación de la mayoría relativa de un proyecto ordinario cuando este no haya sufrido tropiezo alguno en su camino, o sea, no hubiese sido objeto de desaprobarción por la cámara revisora, ni vetado por el ejecutivo: para el caso de alguna de las hipótesis anteriores se requerirá de aprobación calificada de las dos cámaras.

Cuando la cámara revisora le hiciera algunas modificaciones al proyecto y lo apruebe, volverá a la de origen lo que aprobándolo en esos términos por mayoría calificada lo remitirá al ejecutivo.

Debe anotarse aquí que siempre que un proyecto legislativo desechado en la cámara de origen no podrá volver a presentarse en las sesiones del año, en tanto las rechazadas en la cámara revisora no podrá presentarse.

mismo período de sesiones aunque puede darse el caso de que por acuerdo de las cámaras, por mayoría absoluta de sus miembros presentes 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.

El proyecto de ley vetado por el Ejecutivo volverá para su conocimiento a la cámara de origen.

D) DE LA PROMULGACION

La normatividad referente a la promulgación de un proyecto de ley o decreto la encontramos en el artículo 139 del reglamento y en el inciso a) del 72 y 89 constitucionales, artículo 139 del reglamento "Después de aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la cámara que deba mandarla al Ejecutivo para su promulgación, así como las adiciones, modificaciones que se le hicieren, pasará expediente relativo a la comisión de correcciones de estilo para que formule la minuta de lo aprobado..."

Artículo 140 "Esta minuta deberá contener exactamente lo que hubieren aprobado las cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley..."

En relación con el artículo 72 constitucional inciso a) se encuentra el 89 constitucional fracción I ya que en ambos ordenamientos encontramos la obligación de promulgar decretos o leyes por parte del Ejecutivo; cuando un proyecto ya es aprobado por ambas cámaras pasa al Ejecutivo quien podrá realizar las observaciones que considere necesario dentro del término de 10 días útiles "a no ser que corriendo este término hubiera el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido".

Trinidad García señala "La Constitución no indica la fecha a partir de la cual deba correr este término: en el silencio de la ley, consideramos que dicha fecha debe ser la de la recepción del proyecto por el Ejecutivo". (151)

E) EL VETO DEL EJECUTIVO

Las observaciones que hace el ejecutivo a los proyectos de ley o decreto aprobados por el Congreso que le mandan para su promulgación constituye el derecho de veto que cuando se ejerce objetando total o parcialmente una ley o decreto, interrumpe y modifica el trámite ordinario del proceso legislativo. (152)

(151) Trinidad García "Introducción al estudio..." op. cit. p. 86

(152) Idem. p. 229

Son excepciones lo que establece el inciso j) del artículo 72 constitucional. "El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la comisión permanente."

Señala José Guillermo Salas Armendariz que en "nuestro régimen de derecho, el Ejecutivo no tiene más facultades que aquellas expresamente señaladas por la Constitución..." "...La primacía del poder legislativo en el cumplimiento de las funciones, solamente obliga a conocer las observaciones del Ejecutivo, pero en caso de ser desestimadas no realizan el proceso legislativo y el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación..." Caso diferente en el desacuerdo de ambas cámaras que sí puede paralizar el proceso de formación de una ley." (153)

"El efecto de que se hagan observaciones por el poder Ejecutivo a un proyecto, es que el Congreso lo discuta nuevamente, y deba confirmar su aprobación por las dos

terceras partes del número total de miembros de cada cámara"
(154)

F) SANCION, PROMULGACION Y PUBLICACION

Trinidad García comenta "La promulgación es, en terminos comunes la publicación formal de la ley. De esta definición se infiere que no hay lugar a distinguir gramaticalmente entre promulgación y la publicación... Pero la promulgación de la ley encierra dos actos distintos: Por el primero el ejecutivo interpone su autoridad para que la ley aprobada debidamente se tenga por disposición obligatoria; por el segundo, la da a conocer a quienes deban cumplirla. El primer acto implica naturalmente que la ley ha sido aprobada por el Ejecutivo o que objetada por él, ha sido ratificada por las cámaras. Como se ve la intervención del Ejecutivo en la formación de las leyes tiene tres fases independientes, con fines diversos y efectos propios cada una. Por esta causa, deben jurídicamente distinguirse los actos correspondientes a cada una de estas fases y darles nombre especial... consecuentemente pues con la realidad presente de las cosas, emplearemos tres diversos terminos para referirnos a estos actos; serán los de: a) Sanción para la aprobación de la ley por el Ejecutivo. b) Promulgación para el reconocimiento formal por este de que la ley ha sido aprobada conforme al derecho y debe ser obedecida.

(154) Idem. p. 87

c) Publicación para el efecto de hacer posible el conocimiento de la ley, por los medios establecidos para ello". (155)

La promulgación es un acto complejo, ya que primeramente es una certificación de que se ha seguido fielmente el procedimiento legislativo, y que se expresa en la fórmula. "El H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente decreto..." Después entraña una declaración de querer promulgar expresadas en los términos "En cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I del artículo 89... expido el presente decreto.... y por último contiene la orden de publicación" (156). La publicación se realiza en el diario oficial de la federación y en los diarios o gacetas oficiales de los Estados, las leyes de carácter local.

6) INICIACION DE LA VIGENCIA

Existen dos sistemas de iniciación de la vigencia contemplados en los artículos 3 y 4 del Código Civil para el Distrito Federal.

Art.3."Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otra disposiciones de observancia general, obligan y surten

(155)Ibidem.

(156)Sepúlveda César "La expedición de las leyes y las reformas de la Constitución" en Ochoa Campos Moisés (Coord.) Derecho Legislativo Mexicano 1a. edición Mexico 1973 p. 260

sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial. En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes reglamentos, etc. reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior transcurra un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda la mitad".

A este respecto el maestro García Maynes comenta la aplicación de este sistema denominado sucesivo "da origen a problemas de solución muy difícil, como el que estriba en saber de que manera ha de calcularse la distancia comprendida entre el lugar en que el Diario oficial se publica y aquel en que la disposición tiene que cumplirse".

(157)

Art.4 "Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior".

Comenta Eduardo García Maynes. "Este precepto tiene el defecto de no señalar el término de la vacatio ... lo que daría lugar a grandes inconvenientes y abusos" (158)

(157) Eduardo García Maynes p. 60-61

(158) Ibid. p. 60-61

III. REFORMA CONSTITUCIONAL

"Toda constitución puede ser modificada y adicionada si una Constitución fuese muy cerrada a las ideas externas o a los impulsos de renovación se quebraría sin resistencia frente a cualquier suceso, imprevisto o correría siempre el peligro de ser modificada por medios extrajudiciales o violentos". (159) La constitución debe irse modificando de acuerdo a las necesidades y aspiraciones del mismo pueblo sino indica Lasalle "Llegaría a tener el valor de una hoja de papel" (160) Jorge Carpizo señala que hay tres sistemas principales para reformar las constituciones:

a) El francés: se llama así porque nació en Francia e implicaba que las reformas eran examinadas por varias legislaturas en forma sucesiva... exigiendo así la aprobación de cuatro legislaturas sucesivas... La constitución Mexicana de 1824 únicamente dos legislaturas.

b) El norteamericano: implica que la reforma constitucional debe aprobarla el congreso federal con una mayoría especial y después se turna a las legislaturas de las entidades federativas, las que deben aprobarla por la mayoría de esas legislaturas...

(159) César Sepúlveda ult. op. cit. p. 262

(160) Jorge Carpizo Estudios Constitucionales op. cit. p. 303

c) El Suizo: señala que para la reforma total o parcial de la constitución es necesario que se lleve a cabo un referendo; es decir, que el pueblo exprese si acepta o no la reforma (161)

Por lo cual nuestra constitución de 1917 ha adoptado por el segundo sistema el norteamericano creando así un órgano especial llamado por la doctrina poder revisor, el cual es un órgano de carácter intermedio entre el poder constituyente y los poderes constituidos."

El poder constituyente se diferencia del poder constituido según Carpizo.

- 1.- Es un poder originario
- 2.- Es un poder creador de todo el orden jurídico
- 3.- En principio es un poder ilimitado
- 4.- Es un poder de una sola función: darse su constitución
- 5.- No gobierna.

Mientras que el poder constituido,

- 1.- Son poderes derivados de la Constitución
- 2.- Son poderes creados por el Constituyente
- 3.- Están completamente limitados. No pueden actuar más allá de su competencia.
- 4.- Tienen múltiples funciones
- 5.- Fueron precisamente creadas para gobernar

(162). El poder revisor esta situado por debajo del poder constituyente, pero tiene una jerarquía superior a los constituidos a los cuales puede alterar. Por ello el presidente de la República no puede vetar la obra del poder revisor, por ser un órgano de mayor jerarquía".(163)

Nuestra constitucion establece su propio procedimiento el cual se encuentra contemplado en su artículo 135 que a la letra señala:

Art.135.- La presente Constitucion puede ser adicionada, reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

De lo anterior se desprende que el procedimiento de la norma constitucional resulta mas complicado que el de las normas ordinarias desligándolas asi segun el maestro Carpizo a) Por su superioridad a la norma ordinaria, y en caso de contradicción prevalece la norma constitucional.

(162) Idem. p. 291

(163) Idem p. 431

- b) Su contenido, ya que tiene la regulación del sistema y forma de gobierno.
- c) Su reformabilidad, ya que existe un procedimiento especial...
- d) El órgano que realiza la reforma es especial y generalmente de mayor jerarquía que el poder legislativo. Los creadores de la norma constitucional con el poder constituyente o el poder revisor". (164)

"Hay silencio en la constitución y también en el reglamento interior sobre el procedimiento a seguir para reformar o adicionar la constitución por lo que se desprende que la iniciativa para adicionarla o reformarla puede iniciar como lo establece el artículo 71 constitucional en sus diversas fracciones indistintamente por el Ejecutivo, Diputados o Senadores y de las legislaturas de los Estados, continuando así con el procedimiento establecido en el artículo 72 constitucional hasta el momento en que la reforma es aprobado por las dos cámaras legisladoras con la excepción de que la aprobación en cada cámara debe hacerse por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en lugar de la simple mayoría que requiere para las leyes ordinarias. Una vez reunidos estos requisitos se turna a las legislaturas de los Estados siguiendo así el reglamento interno de cada congreso para dar seguimiento a la reforma. "Tampoco hay procedimiento prescrito para el trámite, una vez que las

legislaturas de los estados han aprobado las reformas, pero en la práctica, legislatura envía su decreto aprobatorio al Congreso de la Unión según el caso a la comisión permanente o a la cámara que a su vez le remitió el proyecto ya aprobado... con la finalidad de reunir los decretos de cada legislatura estatal y proceder al cómputo y de ser aprobada por la mayoría de las legislaturas estatales, elaborar el dictamen conteniendo proyecto de declaratoria de dicha aprobación de votarse favorablemente por la asamblea respectiva, se turnaría a la colegisladora a efecto de que esta también lo apruebe, posteriormente se pasa al ejecutivo para que proceda la promulgación."(165)

(165) César Sepúlveda op. cit. p. 265-266

CAPITULO IV EL PROCESO LEGISLATIVO

I. PROCEDIMIENTO Y PROCESO LEGISLATIVO.

En el capitulo anterior hemos desarrollado someramente el "procedimiento legislativo", el cual a ciencia cierta esta muy lejos de explicar por si mismo la práctica de la totalidad de la actividad legislativa en México, ya que como se vio en el capitulo II, relativo a las facultades del presidente de la República, en particular las denominadas metaconstitucionales, existen factores que van a marcar profundamente la realidad del procedimiento legislativo factores que nos hacen ver que el origen de un proyecto legislativo se da mucho antes de la simple presentación de una iniciativa de ley ante el Congreso.

Las anteriores consideraciones nos conducen a distinguir el procedimiento legislativo del proceso legislativo, ya que como veremos el primero es en la práctica unicamente parte del segundo.

El procedimiento legislativo es la serie de pasos concatenados normados jurídicamente con antelación que tienen por objeto o finalidad última la expedición de una ley.

El proceso legislativo es un fenómeno dinámico de la realidad social que implica una serie más o menos compleja de actos y hechos ubicados en un contexto político más amplio que el del procedimiento legislativo, es decir, el proceso legislativo es un complejo de decisiones, acciones y relaciones que tienen lugar para la formación de las leyes, su interpretación, reforma o derogación; comprende las formas con las que las fuerzas políticas y sociales participan en la producción de la ley. En consecuencia, el proceso legislativo es más que la sucesión formal de actos para la probación de las leyes es decir, comprende hechos no necesariamente previstos en su individualidad por las normas que rigen el procedimiento de formación de las reglas jurídicas.

"El proceso legislativo es un fenómeno político generado por demandas socialmente determinables y resuelto por decisiones jurídicamente denominadas "leyes" o "decretos". Para que el proceso legislativo quede integrado como un fenómeno completo es necesario que la demanda haya provocado un principio de solución o sea, se haya formalizado en iniciativa que reúna las condiciones y características legales o constitucionales..." (166) Consecuentemente el proceso legislativo incluye, como apuntamos al procedimiento legislativo y lo desborda. Existen hecho anteriores a la

(166) Moreno Collado Jorge "El proceso y la práctica legislativos". en Senado de la República Política y Procesos Legislativos Porrúa, México, 1985, p.p. 197 ss.

iniciativa y posteriores a la iniciación de la vigencia de las leyes o decretos que puedan involucrar a los mismos actores o interlocutores del proceso y procedimiento legislativos, lo que varía es el tipo de relación dominante en el fenómeno. En el proceso legislativo la relación dominante es el tipo político, como fenómeno de poder o influencia; en el procedimiento legislativo la relación dominante es jurídica, como fenómeno formal de competencias etapas procesales y términos perentorios. (167).

II. ELEMENTOS DETERMINANTES DEL PROCESO LEGISLATIVO.

El desarrollo del proceso legislativo nos mete de lleno en el contexto del sistema político mexicano, que tiene su base en una particular esquematización del sistema presidencial, en una instrumentación singular del juego de frenos y contrapesos necesario entre los órganos del Estado. de la separación de poderes.

Resulta inegable que el sistema político Mexicano, debe ser interpretado tomando en cuenta tres características esenciales: la preeminencia del Ejecutivo sobre los otros dos órganos del gobierno; la existencia de un partido político ampliamente predominante que desde su constitución ha ganado siempre las elecciones presidenciales y que ahora controla casi tres cuartas partes de los escaños en la cámara

(167) Idem. p. 198.

de Diputados y prácticamente la totalidad de los curules senatoriales. La tercera característica resulta de una combinación de los anteriores y se centra en el hecho de que es el Presidente de la República el líder real de dicho partido predominante. Estas características matizan de un modo muy especial las diversas formas de externación de los principios constitucionales de colaboración de poderes y coordinación de funciones. (168)

El excesivo poder del Ejecutivo Federal, del cual hemos desarrollado someramente sus facultades en el capítulo segundo de esta tesis ha llevado a numerosos estudiosos de nuestra sociedad política a señalar que el Presidente de la República en algunas ocasiones se eleva a monarca de los tres poderes de la Unión sobre todo, cuando el ejercicio del mandato conferido por el pueblo se realiza con superficialidad, mesianismo, frivolidad o trivialidad; incluso encontramos quienes describen el presidencialismo mexicano como una monarquía absoluta señenal y hereditaria en línea transversal (169)

Debe recalcar el hecho de que el predominio del poder u órgano ejecutivo no es un fenómeno exclusivo del Estado

(168) Madrazo, Jorge. "La Planeación Legislativa...." en op. cit. p.105.

(169) Véase "La formación y especialización en los estudios legislativos" por Victor Manzanilla Schaffer en Política y Procesos Legislativos op. cit., p. 385; Cosío Villegas Daniel op. cit., p. 31.

Mexicano sino prácticamente mundial, tal y como lo expone el Dr. Hector Fix Zamudio al señalar que " si efectuamos un exámen comparativo de los regímenes políticos contemporáneos, tanto desde el punto de vista de las disposiciones como de la realidad política, hasta donde es posible conocer esta última, observamos en en esta segunda posguerra una clara y definida tendencia hacia el reforzamiento de la posición del ejecutivo frente a los restantes organismos del poder, inclusive en los gobiernos de tradición parlamentaria, como Inglaterra y Francia, debido a las rápidas y aceleradas transformaciones económicas y sociales de los estados contemporáneos que con el sector de los países de democracia occidental y burguesa implica la superación del estado de Democracia clásica liberal e individualista, hacia el denominado Estado social de Derecho o Estado de Bienestar, debido a la intervención constante y permanente del ejecutivo (por ser el que cuenta con la mayor parte de los instrumentos técnicos para hacerlo) en las actividades económicas, sociales y culturales con objeto de lograr al menos un mínimo de justicia social, a través de la redistribución de bienes y servicios y la regulación de las actividades económicas" (170).

(170) "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución Mexicana" en Madrazo Jorge (presentación) Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Tomo II, U.N.A.M., México 1987. p. 641.

Sobre el particular el ilustre constitucionalista y politólogo Francis Maurice Duverger apunta: " los gobiernos contemporáneos tienden a concentrarse en un presidente o Jefe de gobierno que conduce la política nacional e internacional, pero a diferencia de los monarcas autoritarios del pasado, son designados popularmente, en forma directa o indirecta, y se encuentran limitados tanto por el tiempo de su encargo, como por otros órganos del poder, así como por factores políticos, económicos, tecnocráticos y sociales." (171).

Construyéndonos a nuestro país se puede decir que la supremacía del ejecutivo sobre los otros dos órganos esenciales del Estado, no deriva tan sólo del cúmulo de numerosas facultades del Presidente de la República, sino además como hemos apuntado antes, por la forma en que se encuentra integrado el Congreso, que hasta la Reforma política de 1977 se integraba con un porcentaje hegemónico de Diputados pertenecientes al partido en el gobierno, es decir, al P.R.I., del cual provienen todavía la totalidad de los Senadores, ya que ha sido excepcional que exista alguno que no lo sea. Si bien las anteriores reformas constitucionales de 1963 y 1974, que introdujeron el sistema llamado de "Diputados de partido", lograron elevar el número de representantes de los partidos de oposición sobre el

(171) "La Monarchie Republicaine", vease en ult. op. cit. p. 642.

porcentaje verdaderamente ridículo de las legislaturas anteriores, no se tradujeron en su fortalecimiento significativo de la misma oposición legislativa (172)

No vale la pena extrañarnos tanto de la situación de predominio del ejecutivo, que es impulsada desde la base misma de las normas fundamentales del Estado. Vivimos en todo el mundo una época de ejecutivos fuertes y preeminentes, lo que desde luego no supone que estén exentos de un control proveniente del legislativo y el judicial, que impida la concentración de todo el poder en unas solas manos y con ello el reinado de la tiranía y la arbitrariedad. (173)

Debe decirse que si la materia legislativa fuese el único sector de predominio del presidente, como titular del Ejecutivo Federal sobre el Congreso de la Unión, no se apartaría nuestra realidad constitucional en medida considerable, de la que presenta, como se ha señalado reiteradamente, en la mayoría de los regímenes de nuestra

(172) Véase sobre el particular: Madrid Huratado, Miguel de la "Reformas a la Constitución Federal en materia de representación" en Estudios de Derecho Constitucional, México, U.N.A.M., 1974, pp.145-164.

(173) Jesús Orozco Henríquez: ("Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental" en op. cit. p. 323) apunta como a los órganos legislativos de los estados democráticos contemporáneos -tanto bajo régimen parlamentario como presidenciales-, con motivo de su carácter esencialmente representativo, se les ha encomendado, además de la función legislativa tradicional, la tarea de controlar la actividad gubernamental en sus diversas facetas (representando en la realidad, esta última función constitucional más relevante y cuyo ejercicio apropiado los ha fortalecido).

época, inclusive los de un elevado desarrollo democrático. Pero lo que es materia de preocupación es el decremento que se advertía en las atribuciones de fiscalización del órgano legislativo, si se toma en consideración que el control político ocupa un lugar esencial en las actividades parlamentarias de carácter contemporáneo. (174)

La problemática es sumamente grave si coincidimos con Jesús Orozco Henríquez al decir que "Tomando en cuenta que lo realmente nocivo en determinado sistema jurídico-político no radica en que haya un ejecutivo demasiado fuerte sino que el mismo se encuentre incontrolado - por lo que se corre el riesgo del abuso del poder por su detentador y el establecimiento de un sistema autoritario-, se estima necesario que, tal y como ocurre en los países democráticos, el Congreso de la Unión y las diversas legislaturas locales se encarguen de ejercer efectivamente las facultades de control de constitucionalmente se le han atribuido, a efecto de garantizar la sujeción de todos los órganos públicos al derecho, característica esencial de todo "Estado de Derecho". "(175)

Entre las facultades de control, que debido a su carácter esencialmente representativo se atribuyen a los

(174) Fix Zamudio Héctor, ult. op. cit. p. 672

(175) "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental" en Política y Procesos Legislativos op. cit. p. 34.

órganos legislativos. cabe distinguir las que ejercen sobre la gestión administrativa y el relativo a la actividad financiera de los órganos estatales.

En lo tocante a los medios de control de gestión administrativa, haciendo a un lado las facultades que se refieren a la ratificación de funcionarios propuestos por el ejecutivo y política exterior, destaca la labor legislativa del congreso que a través de la ley fija limitantes al administrador, aspecto que desarrollamos detenidamente mas adelante. Dentro de este grupo de medios de control pueden ubicarse cuatro facultades que propias de los sistemas parlamentarios han sido tomados por los sistemas presidencialistas, aunque desde luego moderandolas, estas son: a) los informes; b) las preguntas; c) las interpretaciones; d) las mociones y e) las investigaciones.

La primera de las cinco facultades arriba relacionadas comprende lo que la doctrina a afinido como el acto político por excelencia, la obligación del Presidente de la República de informar al Congreso por escrito sobre el estado general que guarde la administración pública del país, obligación dispuesta en el artículo 69 constitucional. En la práctica más que una obligación parece haberse convertido en un acto que muestra claramente en el plano formal la supremacía del ejecutivo, mima que causa expectativa año con año, no solo para conocer la blanza de lo realizado por el Máximo órgano

del Estado durante el año sujeto a informe, sino también en la espera de alguna noticia de fuerte impacto en la comunidad, tal y como aconteciera en el último informe de Gobierno del Presidente José Lopez Portillo, al dar a conocer la decisión de la expropiación de la Banca.

En contrapartida del lucimiento del ejecutivo, al no conformarse con la simple entrega por escrito del informe de Gobierno, sino darle lectura personalmente es la limitante real de los legisladores para interpelar al presidente de la República, limitante que se hizo patente en los informes dados ante la más reciente legislatura, donde los legisladores que lo intentaron fueron vistos por la sociedad más que como un Diputado en ejercicio de sus funciones, como un irrespetuoso de la investidura Presidencial, ajeno a las normas mínimas de educación y del protocolo legislativo a que estábamos acostumbrados antes de esa legislatura.

Por otra parte el artículo 93 Constitucional prevé la posibilidad de que cualquiera de las cámaras cite a los titulares de las dependencias centralizadas, así como a los de los organismos públicos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, para que informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, así como la posibilidad de crear en el Congreso de Comisiones parlamentarias que investiguen el funcionamiento de esas entidades. Sobre esta

Última facultad da luz el muy reciente caso de la compañía de Luz y Fuerza, en el que los partidos de oposición querían realizar una investigación a esa entidad en razón del controvertido cargo 114B que cobraba a los beneficiarios del servicio en cuestión, bajo el concepto de gastos de mantenimiento, investigación que fue impedida muy inteligentemente por la aplanadora del P.R.I.

En relación a la última facultad debe decirse que si bien los actos del Congreso que se funden en ese precepto no tienen efectos vinculantes, cabe insistir en que el artículo 93, crecientemente, ha ido elevando su eficacia política, contribuye cada día más a una mejor colaboración entre los dos poderes, y los funcionarios del ejecutivo atienden con mayor responsabilidad a los requerimientos del legislativo (176).

Manuel Barquin apunta que el hecho de que aún no se haya ejercido la facultad, así como el carácter no definitivo de las comisiones investigadores, hace pensar que solo se tratan de medidas excepcionales que se usarán como válvulas de seguridad del sistema y que no persiguen efectuar un control permanente. Así pues se considera indispensable, que en lugar

(176) Ruiz Mssieu, José Francisco, "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión. El trabajo legislativo, el control político y la planeación legislativa" en Política y procesos Legislativos, op. cit., p 31; vease también en la misma obra colectiva "Papel y situación actual de los Parlamentos", p.45-49.

de que sólo se integren eventualmente comisiones investigadoras, se confieran facultades permanentes de investigación a las diversas comisiones legislativas ordinarias, tal y como ocurre en los Estados Unidos, donde han desempeñado una función relevante de control. En este sentido a pesar de que la Constitución de los Estados Unidos, no faculta expresamente al Congreso para controlar la gestión administrativa, este en ejercicio de sus facultades implícitas ha establecido que a fin "de ayudar al congreso a apreciar la administración de las leyes y a desarrollar las enmiendas a la legislación complementarias que estime necesarias, cada comisión permanente del Senado y de la cámara de representantes ejercerá una continua vigilancia de la ejecución por las agencias administrativas de las leyes que pertenezcan a la jurisdicción de cada comisión. (177)

"Cabe señalar que nuestro Congreso en ejercicio de lo que se puede denominar facultades implícitas a través de los artículos 101 y 102 de su ley orgánica, faculta a las comisiones de la Cámara de Senadores para solicitar por conducto de su presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los funcionarios públicos para ilustrar su juicio, facultad que

(177) Barquin Manuel. "El control parlamentario del Sector Paraestatal (La reforma del artículo 93 de la Constitución Mexicana, con un estudio comparativo)" en Anuario Jurídico vol. IX- 1982, México U.N.A.M., 1982, p. 758, vease también Orozco Henríquez Jesús ult. op. cit. pp. 38,39.

inexplicablemente no se confiere a las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados".(178)

Finalmente dentro del grupo de facultades arriba relacionadas debe decirse "que en nuestro sistema no se prevén las interpretaciones ni las mociones de censura o desconfianza, a diferencia de lo que ocurre en otros países, incluso bajo régimen presidencialista, como Guatemala.."(179)

Ahora bien en lo tocante al control económico del ejecutivo por el legislativo, se reducen a la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, así como la revisión de la cuenta pública.

Sobre el particular únicamente me remito a reproducir, dado lo complicado del tema, la opinión del Dr. Jorge Carpizo, en el sentido de que debe eliminarse la práctica consistente en habilitar anualmente al ejecutivo en la ley de ingresos para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento a juicio del propio ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan, lo cual implica una claudicación del congreso de las facultades que le otorga la constitución en materia de ingresos.(180)

(178) Orozco Henríquez. Idem p. 40.

(179) Idem p. 39.

(180) "El presidencialismo Mexicano" op. cit. pp.143-148.

Asimismo y únicamente para no dejar una laguna mas en el presente trabajo asiento a continuación el sentir del maestro Jesús Orozco en el sentido de que las facultades del congreso arriba anotadas, recaen originaria y de manera esencial en la Contaduría Mayor de Hacienda y sin embargo como se sabe, esta última no ha logrado su cometido debido principalmente, al control que el partido hegemónico ejerce sobre ella y la comisión de vigilancia de la cámara de Diputados de quienes depende. En efecto, el contador mayor, es designado para un período de 8 años por la cámara de diputados de ternas propuestas por la comisión de vigilancia, la cual se integra con 17 diputados electos por el pleno de la cámara (procurando que se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, esto es, los diversos partidos políticos que cuenten cuando menos, con cinco diputados) a propuesta de la Gran Comisión de la Misma", cuyos miembros son en su mayoría del P.R.I. (181)

En opinion del multicitado maestro Jesús Orozco es recomendable que las funciones permanentes de control, vigilancia y fiscalización de los recursos económicos y financieros de caracter público se encomienden a un organismo de caracter autónomo, auxiliar del legislativo y al que para efecto de evitar duplicidad de funciones podría fusionarse la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (182)

(181) Orozco Henriquez, ult. op. cit, p. 42

(182) Idem, pp. 42,43

III. EL PROCESO LEGISLATIVO Y LA SEPARACION DE PODERES.

A continuación nos acometemos a desarrollar lo relativo a la función legislativa, intentando cumplir el doble cometido que en las páginas anteriores nos hemos dado sobre el particular, uno en torno del proceso legislativo y otro como medio de control de la gestión administrativa del Ejecutivo, aunque en realidad ambos puntos por su naturaleza práctica se encuentran interrelacionados.

Sin duda el primer punto por tratarse es el de las dos distintas perspectivas que en la práctica y teoría política se intentan sobre el régimen de división de poderes en que se pretende encuadrar el ejercicio de la función legislativa, misma en la que son coparticipes los dos órganos públicos del Estado.

Así encontramos a quienes como Arnaldo Córdoba, señalan que para que el proceso legislativo cumpla sus funciones es necesario ante todo, que el poder legislativo sea, en el marco de la división de poderes, un poder en perfecto equilibrio con los otros dos. En México tenemos una división de poderes, es cierto, como eje de la constitución del Estado; pero no se trata como todo el mundo lo reconoce, de una división de poderes iguales a la vez, autónomos e interdependientes, sino de una visión profundamente desigual

en la que el proceso legislativo se ve limitado, empobrecido por el predominio de la Institución presidencial en la constitución del estado. (183)

Por otra parte están quienes como Jorge Moreno Collado señalan hablando de la materia que nos ocupa que en el caso mexicano, jamás estuvo en la mentalidad de la Constitución vigente, ni en su espíritu y texto hacer de los poderes equipos en competencia y de la formación de las leyes una arena para dirimir conflictos o conquistar galardones de triunfo. La resolución mexicana planteó la necesaria unidad del poder con mayor énfasis que su división funcional, concretamente para el efecto de realizar el proyecto revolucionario nacionalista. El control del ejecutivo a través del congreso y del amparo a cargo del poder judicial, fue producto del desarrollo histórico liberal heredado del siglo XIX, de manera que las garantías y libertades individuales y los derechos humanos se preservaran dentro de un estado de derecho racionalmente organizado. Pero la revolución de 1910 y la constitución de 1917 fundaron ante todo un estado social de derecho nacionalista, promotor de derechos sociales de clase, cuya protección requirió de un nuevo esquema; hacer de la nación la titular originaria de la propiedad al estado el representante de la nación y el ejecutivo el órgano del estado responsabilizado de llevar

(183) Córdova Arnaldo "La práctica y el proceso legislativo" en Política y procesos legislativos op. cit., p. 167.

adelante los programas correspondientes al proyecto histórico así perfilado. En esta explicación se ubica la preponderancia político constitucional del ejecutivo por lo que resulta inconsistente repetir como Rabaza que el presidencialismo revolucionario es la continuación de la dictadura de corte Porfiriano (184)

De lo arriba expuesto resulta claro el enfrentamiento entre las dos posturas en que se pretende encuadrar el desarrollo del proceso legislativo, según se defienda o no el el status quo del mismo, aunque existe el reconocimiento en ambas precisamente del predominio del poder ejecutivo en el congreso.

En relación a lo anterior encontramos tesis que explican como normal el actual status quo del proceso legislativo mexicano, a partir justamente de una de las primeras causas de ello, el dominio del congreso en manos de una mayoría de legisladores del partido revolucionario constitucional al que "pertenece" también el presidente de la república.

Así Eduardo Andrade señala: "Así pues, no es prudente concebir a la división de poderes como un principio en el que necesariamente un poder ha de estar enfrentando con el otro como a veces parece entenderse de manera simplista. Por el

(184) Moreno Collado, Jorge. "El proceso..." en op cit p. 203,204.

contrario, si el poder del estado originalmente radica en el pueblo, y el pueblo a través de diversas mecánicas representativa lo deposita en los órganos que deben ejercerlo en principio -como la propia constitución lo señala - El poder del estado es uno solo y se divide para su ejercicio dice el texto de la constitucional y en ejecutivo, legislativo y judicial. Esta división es meramente funcional y en circunstancias normales debe permitir una actividad armónica de ellos. El hecho de que un poder se enfrente a otro en un momento determinado, significa más una disfunción que una situación normal operativa de las tareas estatales.

Si partimos de la base de que esta teoría opera en una democracia representativa y que ésta tiene un origen popular, parece lógico, y lo es y así opera en la mayor parte del mundo, que del proceso de manifestación de la voluntad popular surjan poderes concordantes, es decir, si la voluntad popular se manifiesta en favor de una determinada corriente política, tal corriente imperará tanto en el legislativo como en el ejecutivo. Esto es lo normal, aunque pueda darse el caso de que se presente una discordancia por determinadas razones entre la conformación del poder legislativo y el origen partidista del poder ejecutivo, sin embargo debemos decir que en la mayoría de los casos la voluntad popular se expresa en un mismo sentido para la integración de los distintos poderes que la representan y la coordinación o colaboración de estos poderes es un hecho normal dentro de

las actividades del estado siendo lo contrario, o sea, la oposición y el choque entre los poderes una situación disfuncional que revela algún tipo de desequilibrio político en la sociedad. (185)

En contrapartida David Torres Mejía apunta "El senador Delgado mencionó en respuesta a algunas críticas que usualmente se hacen a la labor del senado... que el hecho de que tanto el congreso y en este caso el senado como el ejecutivo proviniera de un mismo partido, de un mismo bando, hacía que se creara la imagen de que el parlamento despacha, por ejemplo, rápidamente las leyes del congreso y que no tomaba en serio las iniciativas del ejecutivo.

Es cierto, creo que si el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo provienen de un mismo partido entonces nos encontramos ante una división de tareas que a la luz del caso histórico mexicano, aparentemente poco tendrían que ver con la teoría parlamentaria, con un modelo parlamentario y mucho en cambio con un modelo presidencialista.

Precisamente en esto radica uno de los obstáculos para el desarrollo de la democracia mexicana: El no entender bien, por falta de una posición teórica definida, las funciones que puede desarrollar o que debe cumplir el sistema

(185) "La planeación legislativa" en Política y Procesos Legislativos, op. cit., p. 91

parlamentario, aún si está sometido a un sistema hegemónico presidencialista.

Si aceptamos la tesis de que, como parlamento y ejecutivo, provienen de un mismo partido debemos resignarnos a una división de tareas, entonces aceptamos la tesis de una partidocracia, en donde el partido impone a la sociedad la dirección que anunció en su programa de campaña. Pero conocemos la diferencia que hay entre los postulados previos a la elección y el ejercicio efectivo del gobierno y sabemos que este no limita su acción a la situación que existía en el momento de la elección. Percibimos igualmente que el ejecutivo aventaja con mucho al partido al juzgar sobre las nuevas situaciones y que este último, después de la elección, pasa a un plano secundario y subordinado. De ahí la urgencia de que el parlamento constituya un freno o un elemento de moderación del poder ejecutivo.

...Ahí es donde se podría hacer un esfuerzo por ampliar la distancia entre el parlamento y ejecutivo, a pesar de la tendencia a la unidad que busca imponer el criterio de la disciplina partidaria. Es decir en la medida en que el cuerpo parlamentario defina su vocación como relativamente independiente frente a los postulados del partido y frente a los postulados emanados del poder ejecutivo, habrá encontrado el espacio desde el cual podrá ejercer su función crítica mas

sistemática y definir con claridad su responsabilidad en la conjugación de los intereses nacionales "(186)

Dentro de la tendencia anterior Jorge Madrazo apunta: "Si bien es cierto que el órgano legislativo ha perdido el monopolio de la actividad legislativa, esto no puede ni debe traducirse en una declinación total de esta función estatal de las legislaturas hacia el ejecutivo, sobre todo si todavía es posible reconocer algún valor a la democracia representativa y si la ley, como expresión de la voluntad general, no es solo un principio romántico. El pueblo como legislador a través de sus representantes, sigue siendo la sublimación del ideal democrático." (187)

IV. PROCESO LEGISLATIVO Y PLURIPARTIDISMO.

Se ha hablado mucho hasta aquí, en relación a distintos planteamientos del peso en el balance ejecutivo-legislativo, del hecho de que el congreso este integrado por una mayoría de legisladores del partido en el gobierno, en este contexto no resulta difícil percibir la relevancia que tiene la integración pluripartidista del órgano legislativo.

(186) "Papel y situación actual de los parlamentos" en Política y procesos legislativos, op.cit., pp.57-58.

(187) "La planeación legislativa y las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo y entre ambas cámaras" en op. cit., p. 110.

Debe decirse que el sistema jurídico-político mexicano al requerimiento arriba planteado, así ha permitido paulatinamente una creciente representación de los partidos de oposición, auspiciando el desarrollo democrático del país.

No obstante lo arriba expuesto, es de todos conocido que la apertura pluralista se ha limitado a la cámara de diputados.

La cámara de Diputados ha tenido las siguientes reformas estructurales: En el año de 1963 se reformó el artículo 54 constitucional para permitir el acceso a las minorías políticas mediante la figura de diputados de partido. La reforma de febrero de 1972 disminuyó el porcentaje de votación total de los partidos políticos para acceder a dichas diputaciones, del 2.5% al 1.5% y aumentó el número de diputados de minoría de 20 a 25. Sin duda una de las reformas más trascendentales se vió en 1977 que modificó los artículos 51, 52, 53, 54 y 55 constitucionales para permitir la integración de una verdadera cámara pluripartidista a través de la adopción de un nuevo sistema representativo: El mixto con dominante mayoritario, en virtud del cual la cámara se integraría con 400 diputados, 300 de los cuales serían electos por el sistema de mayoría relativa y 100 por el de representación proporcional. Así mismo resulta trascendente la última reforma que aumento a 200 el número de

diputados electos por el régimen de representación proporcional. (188)

En relación al senado de la Republica, para no desviarme del tema principal, solamente nos integramos al sentir de practicamente la totalidad de la doctrina en el sentido de que resulta impostergable la apertura de dicha cámara a la representación de los partidos de oposición de una manera mas abierta, y no por la presencia raquitica de alguno como sucede actualmente.

Si bien los resultados electorales a partir de la reforma electoral de 1977 no fueron espectaculares, se produjeron algunos pasos adelante en la integración pluripartidista de la cámara de diputados en las tres elecciones federales realizadas de acuerdo con el sistema de representación proporcional, es decir, 1979, 1982 y 1985, en los que si bien el P.R.I. obtuvo practicamente la totalidad de las 300 diputaciones de mayoría relativa (entre 294 a 298), los partidos de oposición se repartieron los cien curules por las circunscripciones plurinominales de la representación proporcional. Los resultados electorales que si fueron sorprendentes son los de 1988 en donde se aplico la más reciente reforma aumentando a 200 curules al sistema de

(188) Véase Amador Rodríguez, "Reformas al poder legislativo y la integración del Senado" en Política y procesos Legislativos, op.cit., p. 334 y 335; Andrea Sanchez Francisco de "Los partidos políticos y el poder ejecutivo en México" en El Sistema Presidencial Mexicano, op. cit., pp. 365-417.

representación proporcional, situación que aunada al hecho de que el partido en el gobierno perdió numerosas diputaciones de mayoría relativa, se tradujo en que el P.R.I. apenas rebazó el 50% de las diputaciones. Sin embargo estos resultados no se reprodujeron en las elecciones de 1991 en que obtuvo 290 diputaciones en circunscripciones de mayoría relativa y 35 en las plurinacionales llegando a un total de 325 curules en tanto que los partidos de oposición se repartieron sólo 165 diputaciones de representación proporcional, alcanzaron sólo 10 de mayoría relativa.

V. EL ENGLOBAMIENTO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO POR EL PROCESO LEGISLATIVO

A) EL EJECUTIVO COMO PRINCIPAL IMPULSOR DEL ACCIONAR LEGISLATIVO.

Volviendo al proceso legislativo, y el papel del congreso en esta, es imposible pasar por alto el reclamo de los distintos sectores y grupos de la sociedad, para que el órgano deliberativo exprese, diga, gestione y luche por plantear y resolver los distintos problemas.

No obstante lo anterior la realidad es otra y muestra que el 98% de las iniciativas son presentadas por el ejecutivo federal, iniciativas que desde luego prosperan y que

mayormente son aprobadas por el congreso sin modificaciones substanciales(189).

Debe decirse que tampoco este fenómeno es exclusivo de nuestro país. Tengase en cuenta, por ejemplo, que en los Estados Unidos el presidente es considerado el líder legislativo a pesar de que constitucionalmente está desprovisto del derecho de iniciativa que sin embargo ejerce sin que nadie lo cuestione al rendir su informe anual y mediante el Congressman.

Sobre el mismo problema los Estados Unidos, reproducimos el siguiente comentario bastante ilustrativo: en 1953, el presidente de la comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, le expresó a un alto funcionario administrativo: "No espere que nosotros (El Congreso) elaboremos más de lo que ustedes

(189) Véase: Orozco Henríquez "Las legislaturas y sus funciones de control..." op. cit., p. 37; Palacios Alcocer, "Papel y situación..." op. cit., p. 47; Madrazo Coellar "La planeación legislativa..." op. cit., p.109; del mismo autor, "Las reformas constitucionales del sexenio 1976-82" Anuario Jurídico, XI, U.N.A.M., 1984; Gonzalez Casanova Pablo, (La Democracia en México, Ed. Era, México 1965) apuntaba ya entonces: "Si se observa el período 1934-59 se advierte que, mientras en el gobierno del General Lázaro Cárdenas todos los proyectos de ley enviados por el ejecutivo (en los años correspondientes) son aprobados por unanimidad, el menor número de proyectos aprobados por unanimidad corresponde al gobierno del Lic. Miguel Alemán. Estos hechos revelan que en la política mexicana un gobierno apoyado en el pueblo y cuya política es esencialmente popular no corresponde necesariamente a una mayor oposición en el legislativo y viceversa. Como es evidente, la democratización de un país tiene distintos canales "

desean. Esa no es la manera en que trabajamos. Ustedes (El poder Ejecutivo) deben realizar los proyectos, nosotros los discutiremos". (190)

En Mexico, un comentario muy similar fue externado, en junio de 1976, por el entonces candidato a la presidencia de la República, el Lic. Jose Lopez Portillo en reunión con los demás candidatos de su partido declaró que si bien el Diputado o Senador es un representante del pueblo, debemos ser realistas, pues en México el poder legislativo no cuenta con los elementos necesarios de estudios, analisis e información que le pudiera permitir la emisión de proyectos de ley verdaderamente integrados y sólidos." Pasará mucho tiempo - afirmó el Lic. Lopez Portillo - .

B) LA INTERIORIDAD DEL CONGRESO.

Antes de que el Poder Legislativo cuente con este instrumental, que el Ejecutivo si tiene" (191)

Son múltiples las causas de la sumisión del Congreso al Ejecutivo aún en el ejercicio de la función primordial del órgano deliberante, la legislativa.

(190) Vease; González Oropeza Manuel, "¿Que hacer con el Congreso de la Unión en México?", Memoria del III Congreso Iberoamericano Constitucional, op. cit., p. 956.

(191) vease Ortiz Walls Eugenio, "El proceso y la práctica legislativos" en Política y Procesos Legislativos, op. cit., p.225

Manuel Gonzalez Oropeza encuentra entre las causas de las debilidades del Congreso las siguientes:

- a) Disciplina de partido entre sus miembros
- b) Precariedad en los recursos asignados
- c) Prohibición para reelegirse en el período inmediato
- d) Dificultad para la admisión de sus integrantes
- e) Dificultad en la toma de decisiones como asamblea
- f) Falta de ejercicio de sus atribuciones
- g) Expectativa teórica de la Institución parlamentaria(192)

Por su parte Jorge Xifra Heras, tratadista español, encuentra que las legislaturas para cumplir con su función primordial deben cumplir con las exigencias que reclama la moderna legislación: Técnica, rapidez, proliferación de normas, oportunismo político, eficacia, etc.

Para hacer frente a estas exigencias, las asambleas legislativas topan con serenas dificultades que el mismo tratadista español, antes citado resume del siguiente modo:

a) Falta de tiempo para las sesiones parlamentarias, a fin de que puedan discutirse suficientemente todos los proyectos de ley.

b) Incompetencia para resolver problemas especializados.

(192) "¿Que hacer con el congreso..." op. cit., p.953

c) Falta de homogeneidad y coherencia en la composición de las cámaras para poder desarrollar una labor de dirección política a través de un programa legislativo.

d) Poca eficacia en las deliberaciones centradas a veces en cuestiones de detalle y expuestas a los procedimientos de obstrucción parlamentaria con que cuenta la oposición. (193)

A continuación abordaremos brevemente los distintos problemas que enfrenta el Congreso Mexicano, reconociendo de antemano que estamos muy lejos de agotarlos en su estudio.

1. LA AUSENCIA EN EL CONGRESO DE ORGANISMOS AUXILIARES.

Uno de los problemas del Congreso es el que señalaba José López Portillo en el comentario que se reseñó anteriormente: el de la carencia de los elementos más indispensables para nutrir la función legislativa, el aparato administrativo que se avoque a detectar los problemas de la comunidad, el estudio de los mismos, con la aportación del conocimiento de los expertos de la materia, la detección de los grupos de presión afectados, las soluciones más viables; carencia que al contrario sensu explica el porqué de la enorme actividad legislativa, particularmente de iniciativas del Presidente.

(193) "El proceso legislativo" en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, año LIX, segunda época, Reus, Madrid p. 15

No puede negarse el crecimiento de dimensiones y complejidad de la sociedad contemporánea; el incremento de la tecnificación de en los asuntos públicos, que fuerza al aparato Estatal a ampliarse y volverse a su vez más complejo; a la mayor incidencia y energía de las demandas populares que exigen al Ejecutivo respuestas rápidas; a la mayor frecuencia en la presentación de crisis económicas, que plantean a la administración pública la determinación de programas emergentes, reordenaciones económicas, planeación del desarrollo y con ello la propuesta de más y nuevas leyes cuya conformación requiere de rapidéz y especialidad que son características fundamentales de los órganos de la administración pública dedicados particularmente a la formulación de proyectos de leyes y reglamentos.

Jorge Moreno Collado apunta: "La tecnificación del Gobierno y de la administración pública es un fenómeno de modernización acelerado que no corresponde al de los órganos legislativos, los cuales están sujetos por su naturaleza colegiada, a fórmulas más o menos sacramentales, a la observancia de prácticas tradicionales y al manejo de tiempos precisos. La probación de la ley por el legislativo asume un carácter preponderantemente legitimador de las acciones y decisiones del ejecutivo. Esta función legitimadora del trabajo legislativo es fundamental para presevar el sentido

democrático del gobierno y eliminar posibles acusaciones de autoritarismo burocrático o tecnocrático" (194)

A nuestro entender el Congreso no debe conformarse con ser el órgano legitimador, sino que su integración plural lo obliga a ir más allá, en la que si bien no lograría igualar la capacidad del ejecutivo ejerza con una mayor dignidad la función que clásicamente se le ha dado de elaborar las leyes; para ello la doctrina se muestra prácticamente de manera unánime a favor de que el Congreso cuente con uno o varios organismos auxiliares de ambas cámaras, quizá similar a los denominados "Consejos Legislativos" que prestan asistencia técnica legislativa en las diversas legislaturas de los Estados Unidos, y no estar sujeto a la información que le proporcione el ejecutivo.

Los consejos legislativos auxiliares del Congreso de los Estados Unidos, proporcionan asistencia técnica mucho más amplia que el mero suministro de información, luego de procesada es decir, compilada y ordenada después de ser hallada en libros, publicaciones periódicas y demás fuentes documentales útiles para la investigación legislativa. La labor de estos organismos, comprende, además, la redacción de proyectos de ley y de resolución con sus respectivos fundamentos a solicitud de los legisladores, asesoramiento

(194) "El proceso y la práctica legislativos" en op. cit., pp.199-200

legal, realización de investigaciones y encuestas, revisión y codificación de la legislación, preparación de digestos resúmenes e informes, etc.

Es claro que dentro de nuestro país, un avance considerable sobre el particular lo constituye el Instituto de Investigaciones Legislativas, respecto del cual cabría considerar la ampliación de sus funciones, así como la de los correspondientes recursos humanos, técnicos y financieros a efecto de equiparlo a los mencionados Consejos Legislativos(195)

2. LA DISCIPLINA PARTIDISTA Y LA DEBILIDAD DEL CARGO DEL LEGISLADOR EN COMPARACION A LOS DE LA ADMINISTRACION.

Otro problema que repercute en la actividad legislativa del congreso y a la vez en el ejercicio de sus facultades de control es el de la rígida disciplina de partido entre sus miembros.

La anterior problemática tiene mayor relevancia respecto de la actividad del congreso tratándose de los legisladores del Partido Revolucionario Institucional por ser el partido mayoritario además de ser el partido en el gobierno.

(195) "Las legislaturas y sus funciones de control..." op. cit., p. 37

El desarrollo de este problema requiere el desarrollo previo de algunas consideraciones, tales como, señalar el hecho de que el cargo de legislador se encuentra en una posición relativamente baja en la escala de puestos apetecibles para el político mexicano

Una consecuencia del debilitamiento del congreso en México lo constituye precisamente el hecho de que el cargo de legislador se encuentra en una posición relativamente baja en la escala de puestos apetecibles para el político mexicano. La gran influencia del cargo de presidente ha expandido sus intereses hacia los puestos administrativos que ofrece la administración pública federal. Entre más cercano al presidente es el cargo que ocupa, mayor ambición por ocuparlo resalta entre los candidatos.

"El burocrata de alto nivel posee mayores prebendas para repartir entre los grupos de interés que gravitan sobre su secretaria de estado que el legislador promedio, a quien tradicionalmente se le ha identificado como proveedor de satisfactores materiales para su electorado. De esta manera, el administrador tiene mayores bienes para ofrecer, desde obras hasta certificados y títulos, que el legislador, cuyo impacto en el proceso legislativo se diluye en una asamblea de casi 500 miembros que integran el congreso de la unión

La realidad demuestra que incluso el administrador en México es el centro de atención no solo de los grupos de interés o de presión sean del sector privado o social sino incluso de los legisladores que paradójicamente se ven obligados a hacer lobby en las dependencias del poder ejecutivo, o de los propios gobernadores" (196)

Pero no solo el futuro político de los legisladores depende del presidente de la República y sus principales colaboradores, el acceso mismo a las curules está sujeto a la voluntad del mismo núcleo de poder, esto gracias a la máquina electoral llamada Partido Revolucionario Institucional, en donde la militancia electiva en el Partido Revolucionario Institucional, no habiendo incluso necesidad de establecer compromisos derivados de plataformas electorales con el partido oficial, de tal forma que la totalidad de las candidaturas a curules dependen del ejecutivo, siendo el personalismo el hecho decisivo en proceso de selección de candidatos situación que es propia de todos los sistemas políticos. Sin embargo el hecho de que la total dependencia de las candidaturas del PRI en manos del ejecutivo, particularmente presidente de la República, secretarías de estado, gobernadores de la República, presidente del comité ejecutivo nacional del PRI y jefe del DDF y la situación de que la principal característica para ser ungido es el de la

(196) "Que hacer con el Congreso de la Unión..." op.cit.
p.954

confianza basada en la lealtad incondicional fruto de experiencias personales previas y no necesariamente en un desempeño eficiente, resulta un factor descentralizador que debilita extraordinariamente al congreso(197)

José Francisco Ruiz Massieu señala que el fenómeno político del dominio del PRI en la presidencia la cámara de diputados y senadores, introduce al cuadro de relaciones entre los dos poderes un doble ingrediente que deja sentir su impacto en las funciones nominales del congreso: la disciplina del partido y la solidaridad entre los funcionarios priístas aunque pertenezcan a poderes distintos.

Continúa diciendo Ruiz Massieu, así, los priístas, implícitamente, han celebrado un pacto no escrito para que sea el ejecutivo quien elabore el mayor número de iniciativas en tanto que los legisladores se reservan en el terreno específico de la tarea legislativa, la responsabilidad de perfeccionar los proyectos presidenciales sobre todo, a la luz de factores políticos y de presentar por excepción iniciativas que recojan grandes demandas sociales que al aparato legislativo no ha hecho suyas con oportunidad (198).

(197) Idem. p. 954, además, Sánchez Azcona, Jorge, Reflexiones sobre el poder, UNAM, I.I.J., México 1990 p. 21

(198) "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el ..." op. cit. pp. 78,79.

Lo cierto del pacto disciplinario y de solidaridad Partidista es que el Ejecutivo es quien presenta mayor número de iniciativas, siendo aprobadas prácticamente en su totalidad y con las mejores votaciones; siendo ciertamente muy escasas las iniciativas de los legisladores priistas, igual que las observaciones al proyecto del ejecutivo, no así con los proyectos de los legisladores de la oposición e incluso, en un momento dado, del propio PRI.

La última parte del párrafo anterior también nos da cauces para introducirnos a una causa más del debilitamiento del Congreso: el hecho de que iniciativas de los legisladores no prosperen por falta de apoyo político del ejecutivo. La historia del congreso ofrece múltiples ejemplos de iniciativas de legisladores que no son aprobadas en las condiciones respectivas a pesar de su pertinencia. Abundan los ejemplos en los que iniciativas de parlamentarios son retomadas por el Presidente y hasta entonces prosperan (199).

Por último a este respecto, coincidimos con Víctor Manzanilla Shaffer en el sentido de que los extremos de la disciplina y solidaridad pueden ser sumamente destructivos, cuando el autor dice: "Los mecanismos del poder aún en ejercicio de las facultades legales, tienen - per se - muchos instrumentos que salen de la órbita jurídica-formal y se mezclan con intereses económicos, políticos y sociales (199) Vease González Oropeza, *ult. op. cit.*, p. 956

personales de los funcionarios o de los interesados llegando a desvirtuar conceptos, actitudes, conductas y aún el ejercicio de las funciones legales.

En ellos se mezclan en forma muy singular la pertenencia o membresía al partido político en el poder; la disciplina entendida como tolerancia, aceptación o complicidad de la aceptación o todo lo que disponga el Presidente de la República como jefe nato del partido; la obediencia ciega a los líderes políticos, la absoluta sumisión, docilidad y resignación de los secretarios de estado; de los miembros del gabinete y funcionarios públicos. Se unen mecanismos de presión política, económica, social, individual, y familiar para quebrar conductas, actitudes y comportamientos; pero gran parte no lo hace el presidente de la República, sino aquellos - desgraciadamente casi todos- que desean quedar bien con él. Por eso los colaboradores cuando el Presidente de la República es frívolo y poco Institucional, viven temerosos asustados y opacados. De esta situación derivan los aduladores, lisonjeros, paneristas y lavacaros, que hacen del halago una protección con grandes posibilidades de encumbrarse. No solo agasajan al presidente sino a su familia cuyos miembros no se encuentran presionados por el cumplimiento de las obligaciones legales derivadas de la investidura propiciando que cometan en algunas ocasiones

abusos denuestos, afrentas y agravios que el pueblo mexicano registra(200)

3. LOS OBSTACULOS PARA LA CAMARA LEGISLATIVA.

Otro de los problemas muy debatidos de los órganos legislativos en México es el de la no reelección plasmado en el artículo 59 constitucional que establece precisamente que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Así mismo el citado artículo constitucional señala que los senadores y diputados suplentes con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

El origen del artículo 59 constitucional se encuentra en la convención celebrada por el entonces Partido Nacional Revolucionario en 1939 en la que el presidente del partido el General Manuel Pérez Treviño presentó la ponencia sobre el principio de no reelección, en la que sugirió, resumiendo la aplicación de dicho principio a todos los niveles, así el mismo año la cámara de diputados conoció una iniciativa de dicho partido a efecto de reformar varios artículos

(200)"La formación y especialización en los estudios legislativos", en Política y Procesos Legislativos, op. cit., p.385

constitucionales incluyendo el 59 para introducir dicho principio, la iniciativa que unque sufriera algunas reformas, como es el caso de la segunda parte del artículo 59 constitucional sería aprobada por unanimidad tanto en la camara de diputados y senadores(201)

Por fortuna en el procedimiento legislativo de la referida iniciativa se rechazaron que cortaban de tajo los vicios de carrera legislativa que existen en nuestro país, así no se aceptó las reformas al proyecto en el sentido general de prohibir a los legisladores pertenecer en el periodo inmediato siguiente a la otra cámara o diputación estatal o integrar la legislatura federal.

Si bien la carrera legislativa no está totalmente coartada en nuestro país , al poder seguir el iter de la carrera legislativa iniciando indistintamente en la legislatura de alguna entidad federativa o bien en el Distrito Feddeal, continuar en la cámara de diputados y luego en la de senadores, con lo que una persona podría ocuparse en dicha función un período de 12 años, lo cierto es que al menos habria desviado su foco de atención cuando menos en tres de ellos en la legislatura local.

(201) Vease ; Valadez, Diego "El Control Interorgánico entre los poderes ejecutivo y legislativo de México", en Madrazo Jorge (Presentación), El Sistema Presidencial Mexicano, IIJ,UNAM, México 1988, pp. 252-6.6.

Además debe tenerse presente que las características propias del sistema político mexicano, para el caso de los priistas, la cercanía al ejecutivo federal y en la oposición la imposibilidad real de reunir cuadros calificados a candidatos en las distintas elecciones, lo que consecuentemente produce el debilitamiento de la oposición en el congreso, considerando que la vía principal de acceso de estos a las curules es gracias al sistema de representación proporcional, sistema al que se encuentra cerrado actualmente el Senado de la República.

No obstante lo anterior la propuesta de una reforma constitucional para permitir a los legisladores la reelección, implica el estudio de factores reales mucho más profundos, que comprenderían un estudio detallado que escapa a los alcances de este modesto trabajo; valdría la pena por ejemplo señalar algunos puntos por estudiarse; la procedencia partidista de los legisladores así como orgánica, su nivel de estudios; las consecuencias reales en la actividad del congreso: ¿existiría alguna diferencia en los legisladores priistas?, los beneficios para los partidos de oposición.

4. LA PLANEACION LEGISLATIVA.

Otro problema del congreso es el tiempo que tiene para conocer un proyecto de ley, mismo que en buena medida ha sido solucionado por las reformas promovidas por el presidente

Miguel de la Madrid en 1980 de establecer dos períodos de sesiones del congreso de la unión.

Sin embargo la realidad legislativa mostraba que el grueso de las iniciativas de leyes del ejecutivo federal se presentaban hasta el último mes de sesiones del congreso así pondremos por ejemplo el de septiembre a diciembre de 1982 cuyo último mes coincidió con el primero del sexenio de Miguel de la Madrid, sin dejar de anotar que los inicios de sexenio se han caracterizado por una abundancia legislativa. no deja de ser ilustrativo. La LII legislatura sólo en materia constitucional recibió en el mes de Diciembre de 1982, seis iniciativas que importaban en total 32 modificaciones al texto de la carta fundamental aunque varias fueron consecuencia unas de otras. junto a las iniciativas de reforma constitucional, el congreso hubo de estudiar y aprobar una legislación ordinaria de tan trascendental importancia entre las que se destacaron: la ley de ingresos de la federación y del Distrito Federal, y sus correspondientes presupuestos de egresos; la ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito; la ley de planeación; la ley de responsabilidades de los servidores públicos; las reformas al código civil, código penal, a la legislación mercantil, a la ley orgánica de la administración pública federal, a las leyes del ISSTE y del IMSS, al código sanitario y a la ley de hacienda del departamento, sólo por mencionar algunas. Toda esta legislación

fundamental y ordinaria fue despachada por el congreso de la union en un sólo mes de sesiones ordinarias(202)

Sobre el particular el entonces diputado Arnaldo Cordova, apuntaba en 1984; los diputados tanto priistas como opositoristas, nos vimos precisados, al ir a comunicar al presidente de la República la clausura de nuestros trabajos el 30 de diciembre de 1983, a rogarle que para el próximo período nos enviara sus iniciativas a más tardar para el 10. de noviembre. El presidente me consta prometió obsequiar nuestros ruegos, pero algunos colegas priistas me dijeron que era mejor que no nos hicieramos ilusiones, pues ello no dependía como ocurre en muchos asuntos de la voluntad del presidente, sino, de la voluntad o de la capacidad de los secretarios de estado y sus asesores, que son quienes elaboran las iniciativas y por lo general tienden a retrasarse por lo cual hacen proyectos de ley apresurados y lo que es peor a destiempo(203)

Ante tal situación no se requería solamente de dos periodos de sesiones, de que valdría esto si no se daban las condiciones para generar una dinámica más comprometida con las demandas populares o una mayor y más relevante

(202) Jorge Madrazo "Las reformas constitucionales del sexenio 1976-82" en Anuario Jurídico, num. XI, UNAM, México 1984, pp.111-144.

(203) Vease "La práctica y el proceso..." en op. cit., p. 172

participación del poder legislativo en el equilibrio de poderes que se busca como óptimo en el momento actual (204)

Por eso en respuesta a la perspectiva anterior se instrumentó lo que la doctrina ha llamado la planeación legislativa.

Jose Francisco Ruiz Massieu, señala que la planeación legislativa es un medio para que el proceso legislativo en el que participan tanto el congreso como el ejecutivo, se desenvuelva más eficientemente; que el congreso como el ejecutivo se desenvuelva igualmente; que el congreso estudie, modifique y apruebe con mayores elementos técnicos las iniciativas que remita el ejecutivo; que la ciudadanía sin perjuicio de nuestro sistema representativo tenga oportunidad de manifestarse en torno a iniciativas de especial trascendencia y que los legisladores puedan cotejar las iniciativas con las plataformas ideológicas de sus partidos y con el plan nacional de desarrollo (205)

La planeación legislativa puede mirarse de acuerdo a Ruiz Massieu en una doble perspectiva: como la instrumentación jurídica de los planes y como el proceso

(204) Gutierrez Salazar Sergio "La dinámica legislativa: el período ordinario de sesiones y la comisión permanente" en Política y Procesos Legislativos Porrúa, México, 1984, p151

(205) "Las relaciones entre el poder ejecutivo..." op. cit. p. 83

ordenado y calendarizado de elaboración y remisión de iniciativas.

La primera se clasifica repasándose el artículo 26 constitucional que prescribe que "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarían los objetivos de la planeación", perspectiva en la que no profundizaremos por escapar al propósito del presente trabajo(206)

La segunda perspectiva de la planeación legislativa entra de lleno dentro del ámbito del proceso legislativo y debe incidir en sus dos fases: la fase prelegislativa que esta dirigida al ejecutivo y la fase propiamente legislativa que esta a cargo del congreso.

Jorge Madrazo apunta como al idearse una política de planeación en la fase prelegislativa del procedimiento, no puede perderse de vista que el proyecto de ley, en la mayoría de los casos, es resultado de distintas fuerzas sociales con intereses variados respecto de las cuales frecuentemente el poder actúa como arbitro. Generalmente los grandes textos legales reflejan un compromiso de intereses logrado después de una dura pugna.

(206) Idem., p. 84

De este modo la fase prelegislativa debe estar ordenada a canaliza en forma politicamente adecuada y tecnicamente correcta este flujo y reflujo de fuerzas sociales, compatibilizandolas con las directrices politicas del estado social de derecho(207)

En muchos paises la fase prelegislativa que concluye con la remision de la iniciativa a la asamblea esta regulada normativamente y esta compuesta de tres etapas:

1.- La etapa de informacion que consiste en que una vez surgido de una secretaria de estado un proyecto de ley, este se somete a un periodo de informacion en el que intervienen organos consultivos del estado y en forma discrecional los grupos cuyos intereses se pudieran ver afectados por el proyecto de ley.

2.- La segunda etapa es de aprobacion y se concreta en la decision del ejecutivo sobre la conveniencia y terminos del proyecto, misma que se ve apoyada por el analisis de expertos que pertenecen a oficinas tecnicas dependientes del propio ejecutivo.

3.- Por ultimo la conclusion radica en el deposito del proyecto de ley ante la asamblea legislativa.

La creacion de la direccion general de asuntos de la presidencia de la Republica en el sexenio de Miguel de la Madrid apunta en el sentido indicado. La consulta popular, (207) "La planeacion legislativa..." op. cit. p. 112

que como método de gobierno se ha planteado, serviría para completar la fase prelegislativa, en tanto que la programación y calendarización para la presentación de iniciativas del ejecutivo al congreso constituyen el primer paso sólido en nuestro país para la instrumentación de la planeación legislativa(208).

(208) Ibidem.

CONCLUSIONES

1. La idea de la separación de poderes resulta imposible tanto en la sociedad política de la Grecia Clásica, como en el pensamiento de Aritóteles en aras de su máxima política, según la cual el único poder era el de la voluntad de la suma de los ciudadanos atenienses.
2. La idea de la separación de poderes tampoco fue posible en la concepción de la Constitución romana por Polibio y Cicerón. Lo que ellos desarrollaron fué la idea de la fovis mixta de gobierno, en aras de buscar un equilibrio en la participación del ejército del poder político de las dos preponderantes clases sociales en la sociedad Romana, Patricios y Plebeyos.
3. El principal precedente teórico del principio de la división de poderes es el pensamiento de John Locke, particularmente su obra "El ensayo sobre un gobierno civil", en el que si bien distingue cuatro atribuciones fundamentales del Estado, distribuye su ejercicio competencial en tan sólo dos órganos, el Ejecutivo y el Legislativo, tres en el primero y una en el segundo. Aunque esta actividad es la que Jhon Lock tiene por suprema, la función legislativa. En esta esquematización no debe pasar inadvertido el hecho de que la función

Jurisdiccional en Locke permanece aun dentro de la esfera de la acción del Ejecutivo como una actividad más.

4. No obstante el patente temor a la concentración del poder que se precisa en la obra de Locke, no diseña un claro sistema de separación de poderes ya que entre los dos que concibe, ejecutivo y legislativo hace existir una relación en el ejercicio de la función legislativa; en todo caso lo que en el fondo se advierte es su deseo de que dicha función, dado el carácter supremo en que la tiene, no se encuentre en manos de unas solas manos.

5. El autor del ensayo sobre un gobierno civil no concibe a los dos órganos de su esquema en un mismo nivel jerárquico, sino que parte de reconocer la necesaria supremacía del Poder Legislativo. lo anterior basado en tres consideraciones: El origen del Legislativo, la Constitución de este poder es el primer acto de la comunidad legislativa; la concepción de las leyes como el magno instrumento del que se vale la sociedad para alcanzar su más alta finalidad, es decir, que sus miembros individuales disfruten de sus propiedades en paz y con seguridad; y la tercera, en razón de la facultad de control que tiene sobre el ejercicio de las actividades ejecutivas y federativa y sobre su detentador, al estar facultado para retirar esos poderes si encuentra razón

para ello e igualmente tambien el de castigar cualquier prevaricacion.

6. El poder legislativo, supremo en el contexto de John Locke no es ilimitado, sino los que tiene justamente en las causas que le dieron origen, salvaguardar la vida, y bienes de lo integrantes de la sociedad, los que tienen la atribución inherente a resistirse a una larga cadena de abusos, prevaricaciones y maquinaciones de los detentadores del poder; El derecho de desembarazarse de las personas que invadan "La ley fundamental, sagrada e inalterable de la propia conservación que fué lo que los impulso a entrar en sociedad. En ese sentido puede afirmarse que la comunidad es siempre el poder supremo."

7. Sin duda alguna el origen del principio de la división de poderes se encuentra en la obra "El espíritu de las leyes" de Carlo María de Secondat en el libro XII, del cual se han dado dos interpretaciones distintas e incluso antagónicas entre sí, y son resultado de la concatenación lógica de una serie de ideas básicas, ya que ninguna esta dada en forma expresa; estas son las teorías clásicas de la división de poderes y la teoría de la separación jurídica o de no concentración.

8. Los elementos de la teoría clásica de la división de poderes, tiene por elementos básicos los siguientes:

A. Distinción de tres distintas funciones

B. Existencia de tres poderes (órganos)

C. Los órganos son independientes e iguales entre sí.

Independientes en base a tres criterios:

a) La separación de funciones que se traduce en que cada órgano se especializa en actos de un sólo contenido y nada más.

b) La separación orgánica, en virtud de la cual ningún órgano puede relacionarse con otro para la realización de las tareas que tienen encomendadas, debiendo llevar estas a su último término.

c) La separación subjetiva, en virtud de la cual ningún individuo puede formar parte a la vez de dos órganos.

La igualdad está dada por la independencia de los tres poderes, al darles competencias distintas, así como por la idea de que las tres funciones se encuentran, así unidos en un mismo nivel de jerarquía.

9. La teoría de la independencia jurídica de los poderes surge como una negación a los elementos estructurales de la versión clásica, pero persigue la misma finalidad: la contención del poder; en forma mucho más sencilla que dos cualesquiera de las tres del Estado estén reunidas íntegramente en las mismas manos; fórmula de no acumulación. Sus elementos primordiales son los siguientes:

a) Reconocimiento de la desigualdad jerárquica de las funciones del Estado, señalando como suprema la función legislativa, supeditando a esta la ejecutiva y la jurisdiccional.

b) En razón de la supremacía del legislativo, se hace necesaria la participación del ejecutivo a efecto de no dejar manos libres a la asamblea, buscando que se frenen reciprocamente, obligándolos a la vez a caminar juntos.

Dentro del marco anterior Montesquieu otorga al parlamento la elaboración y el voto de los textos de ley, y al monarca el derecho de impedir que esos proyectos de ley lleguen a convertirse en leyes.

c) La concepción como interior de la función ejecutiva, no hace necesaria la coparticipación del legislativo en esta.

d) La concepción del órgano judicial como nulo, porque recaería en un órgano abstracto, si se me permite la expresión, en razón de que no sería una institución permanente sino que la función sería ejercida por personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente designadas de la manera que la ley disponga, las cuales formen un tribunal que dure poco tiempo, el que exija la necesidad".

En tanto que su función se limitará única y exclusivamente a leer y decir la ley, obviamente emitida por el legislativo, aplicable al caso concreto; Por eso se

dice que para Montesquieu el órgano judicial es únicamente una presencia y una voz.

La anterior esquematización del órgano judicial, también esta dado por la liberación de este poder de cualquier actividad de contenido político, teniendo así un nulo valor político; no obstante que en si mismo tenga una innegable importancia, misma que percibe claramente Montesquieu ya que de no ser así no habría existido inconveniente para atribuir esta función a alguno de los órganos políticos, rompiendo entonces el tan buscado "equilibrio orgánico".

10. La teoría de colaboración de poderes debe entenderse como el estado actual de evolución de la teoría de la división de poderes.

La colaboración de poderes parte del claro entendimiento de poder, órganos y funciones del estado, teniendo además como pilares básicos la idea de distribución de competencias entre los órganos y la distribución de la naturaleza formal y material de las funciones.

11. El Poder Ejecutivo Mexicano representa una enorme fuerza que asciende y se ve reflejada en la organización jurídico-política, gracias a factores tanto históricos como políticos y sociales.

El fortalecimiento del ejecutivo en México lo ha conducido a un marcado presidencialismo, reflejado en un cúmulo de facultades las que por su extensión hacen tan solo de su desarrollo una tarea titánica, además de que el desarrollo jurídico de las facultades del ejecutivo es en si mismo una labor compleja. ya que las facultades determinantes del Presidencialismo Mexicano no se encuentran en una ley formal y son resultado de una serie de factores.

12. Las facultades del Presidente provienen de tres grandes fuentes; La constitución, las leyes ordinarias y las derivadas del sistema político, y se pueden agrupar en cuatro secciones: político, administrativas, económicas y sociales.

13. En el contexto de la colaboración de poderes reviste de especial importancia las facultades que previstas constitucionalmente, tiene o puede tener el poder ejecutivo para realizar y expedir actos de contenido legislativo; se circunscriben a cinco casos:

- a) Facultad reglamentaria (art. 89, fr. I)
- b) Facultades extraordinarias para legislar (art. 29 Constitucional).
- c) La regularización económica (131 pfo. II)
- d) Tratados internacionales (76 fr. I y 89 fr. x)

e) Las medidas de salubridad (73 fr. XVI).

14. En el Estado Mexicano la fuente del derecho formal más importante es la legislación, definida como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a los que se les da el nombre específico de leyes.
15. El término ley puede ser entendido en un sentido estricto y en uno amplio. En su sentido estricto, la ley es una regla de derecho directamente emanada del poder legislativo, con aprobación y sanción del poder ejecutivo, mediante la promulgación respectiva. En un sentido amplio, la ley es una regla abstracta y obligatoria de conducta de naturaleza general y permanente que se refiere a un número de personas de actos o de hechos, con aplicación durante un tiempo indefinido y dotada del carácter coercitivo del derecho.
16. El proceso legislativo puede entenderse como el conjunto de actos sucesivos sancionados por el derecho, que tienen como finalidad la expedición de una resolución del poder legislativo de carácter abstracto, general e impersonal.

En México el proceso legislativo encuentra su regulación en los artículos 71 y 72 constitucionales. La doctrina lo ha dividido en 6 etapas.

17. El procedimiento legislativo esta muy lejos de explicar por si mismo la totalidad en la práctica de la actividad legislativa en Mexico, ya que los elementos delineadores del sistema politico mexicano lo reducen a una etapa del proceso global de creación de la leyes, siendo tan solo el aspecto "positivo" del derecho.

En realidad la globalidad de los elementos que inducen en la creación de las leyes es el "proceso legislativo, entendido como un fenómeno dinámico de la realidad social que implica una serie más o menos completa de actos y hechos; Es un complejo de decisiones, acciones y relaciones que tienen lugar para la formación de las leyes, su interpretación, reforma o derogación; comprende las formas con los que las fuerzas políticas y sociales participan en la producción de la ley. En consecuencia el proceso legislativo es más que la sucesión formal de actos para la aprobación de las leyes. es decir, comprende hechos no necesariamente previstos en su individualidad por las normas que rigen el procedimiento de formación de las reglas jurídicas.

18. Mientras en el procedimiento legislativo la relación dominante es Jurídico, como fenómeno formal de competencias, etapas, procesales y términos perentorios;

en el proceso legislativo la relacion dominante es el tipo político, como fenomeno de poder o influencia.

De lo anterior se desprende como el proceso legislativo está determinado por los elementos que configuran el sistema político, misma que practicamente en la totalidad de los estados contemporáneos tiene por principal característica la preeminencia del ejecutivo sobre los otros dos órganos de gobierno, características de la cual México no es la excepción, sino por el contrario uno de sus mejores ejemplos.

Así el proceso legislativo esta profundamente marcado por los elementos característicos del sistema político mexicano que se resumen en tres: la preeminencia del poder ejecutivo federal, gracias a su cúmulo de facultades; la existencia de un partido político predominante que ha ganado practicamente la totalidad de los cargos de eleccion popular a los que puede acceder; lo que le da la mayoría en la camara de diputados y prácticamente el dominio total en la de senadores; y por ultimo que el Presidente de la República es el lider real de dicho partido político.

19. La autonomía del Congreso Mexicano en el ejercicio de sus facultades se ve seriamente influenciada por las directrices del sistema político mexicano; del tal forma

que no solo el poder Ejecutivo es el principal impulsor de los proyectos de ley y el legislativo aparece como mero elemento legitimizador, o en el mejor de los casos como corrector de estilo de las iniciativas de aquel.

La disminución del legislativo no es tan solo en su clásica y primordial función de legislar, sino además es la también fundamental tarea de fungir como órgano mediatizador del ejecutivo, situación que es altamente preocupante y su solución impostergable.

20. Resulta inaceptable el criterio justificador de la sumisión del legislativo, basado en la idea de que el constituyente jamás penso hacer de los poderes equipos en competencia, además de fundamentar dicha sumisión señalando que es lógica la condición actual del accionar del Congreso en razón que tanto este en forma mayoritaria, como el Ejecutivo Federal, son miembros de un mismo partido político y luego con una misma tendencia.

Si el constituyente otorgó al legislativo una serie de facultades de control no fue para buscar un enfrentamiento sino para contener el accionar del ejecutivo en su esfera política, además que el señalamiento de la coincidencia partidista de la mayoría del Congreso y el titular del Ejecutivo, esta muy lejos de justificar la pasividad de un

Congreso solo como resultado de una extralimitada disciplina partidista.

21. La disminución del Congreso en el ejercicio de sus facultades legislativas no solamente se explican por las reglas del juego político, sino también por el desbordado crecimiento del aparato auxiliar del mismo para solucionar rápidamente y eficazmente los complejos problemas de la realidad mexicana, situación que contrasta con la carencia de dichos organismos auxiliares por parte del legislativo.

Paralelamente a lo anterior, resulta insoslayable el fortalecimiento del Congreso gracias a la apertura y fortalecimiento del pluripartidismo en las últimas reformas electorales.

22. La llamada planeación legislativa se traduce como la organización dentro del ejecutivo del procedimiento que debe seguirse para la elaboración y presentación de lo que serán proyectos de leyes, buscando rescatar el sentir y los requerimientos de la sociedad y principalmente de los grupos de presión, o en su caso de los sectores en conflicto sobre la materia que se pretende regular, además de dar pauta al Congreso para conocer con tiempo de dichas iniciativas, lo que ya constituye una ventaja para este.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Porrúa, S.A., 4a. edición, México 1981.
2. Aguilar Maya José, "La suspensión de garantías" Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia tomo VII, Num. 25-28. U.N.A.M., México, enero-diciembre 1945.
3. Althusser, Louis, La política y la historia Ciencia Nueva, traducción: Esther Benitez, Madrid, 1968.
4. Andrea Sanchez, Francisco José de, "Los partidos políticos y el poder ejecutivo en México" en Madrazo Jorge (presentación) El sistema presidencial mexicano. (Algunas reflexiones) U.N.A.M., México 1982.
5. Aristóteles. La Política. Biblioteca Scriptorum Graecorum. Trad. Antonio Gómez Robledo. Et Romancorum Mexicana, México, 1963.
6. Barquin Manuel, "El control parlamentario del sector paraestatal (la reforma del artículo 93 de la constitución mexicana, con un estudio comparativo)" en Anuario Jurídico, vol. IX -1962, México U.N.A.M. 1982.
7. Bonachela Manuel "Algunas observaciones sobre el principio de separación de poderes en Montesquieu" en El control parlamentario de gobierno en las democracias pluralistas. (El proceso constitucional Español) Edición Manuel Ramirez, Labor, Barcelona, España 1978.
8. Burgoa Orinuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 3a. ed. México 1979.
9. El Estado, Porrúa, México, 1970.
10. Las garantías individuales. Porrúa, 6a. Ed., México 1970.
11. Carpizo Jorge. La Constitución Mexicana de 1977, Porrúa, 3a. Ed., U.N.A.M., México 1979.
12. Estudios Constitucionales. 2a. Ed. U.N.A.M. Serie LGEM, México, 1983.
13. "El poder ejecutivo en el sistema de Gobierno de la Constitución Mexicana de 1824" El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica, Alegria con Alonso (Coord.) U.N.A.M., México 1977.
14. El Presidencialismo Mexicano Siglo XXI, 2a. Ed. México, 1979

15. Castellanos Fernando. Lineamientos elementales de derecho penal. Porrúa, XIX Ed., México 1984
16. Castro, Juventino V. Lecciones de Garantías y Amparo Porrúa, 2a. Ed. México 1978.
17. Cicerón, Marco Tulio. Tratado de la República. 2a. Ed. Porrúa, Trad. Navarro Francisco y Bautista Calvo. Juan. México, 1975.
18. Cordova, Arnaldo, "La práctica y el proceso legislativos" en Senado de la República Política y Procesos legislativos. Porrúa México, 1985.
19. Cosío Villegas Daniel, El Sistema Político Mexicano. Ed. Joaquín Mortiz. S.A., 2a. Ed. México, 1972.
20. Cueva, Mario de la. "La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad" en Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Núm. 25-26, México 1945.
21. Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. trad. Eliseo Aja y otros. Ariel 6a. Ed., Barcelona, España 1984.
22. Eisenmann, Charles. "El espíritu de las leyes y la separación de poderes" Anuario Jurídico. I.I.J., Núm. 2 México, 1977.
23. Estrada, Rosa Isabel. "Facultades legislativas del Presidente de la República en México" en Alegria con Alonso Pablo; Carpizo Jorge y Stein José Luis (Preparación) El predominio del poder ejecutivo en latinoamérica. U.N.A.M., México, 1977.
24. Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Porrúa, 1a. Ed., México, 1979.
25. Fix Zamudio Hector, "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución Mexicana" en Madrazo, Jorge (Presentación) Memoria del III Congreso Iberoamericano de derecho constitucional Tomo II U.N.A.M., México, 1987.
26. "Organización de los tribunales administrativos" en Revista del tribunal fiscal de la federación. Núm. 4, extraord. México, 1971.
27. "El Ejecutivo Federal y el Poder Judicial" en Madrazo Jorge (presentación) El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones) U.N.A.M. México, 1988.
28. Fraga Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, XX Ed., México, 1980.

29. Garcia Maynes Eduardo Introduccion al estudio del Derecho. Porrúa, 42a. Ed. Mexico, 1991.
30. González Casanova, J.A., Teoria del Estado y Derecho Constitucional, Ed. Vincens-Vives, España, 1980.
31. González Casanova Pablo. La democracia en Mexico, ERA, Mexico, 1985.
32. Gonzalez Cosío Arturo. "El debate" en Ochoa Campos, Moises (Coord), Derecho Legislativo Mexicano, 1a. Ed. México, 1973.
33. Gonzalez Oropeza Manuel. "Que hacer con el Congreso de la Union en México?" en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional
34. Gutiérrez Salazar Sergio. "La dinamica legislativa: El periodo ordinario de sesiones y la comision permanente" en la Politiza y proceso Legislativos, Porrúa México, 1984.
35. Hamdan Amad, Fauzi. "Las facultades legislativas del Presidente de la Republica", Revista de Investigaciones Juridicas, Escuela Libre de Derecho, AÑO 5, Num.5 México, 1981.
36. Herrera y Lasso, Manuel. Estudios de Derecho Constitucional, Polis Publicaciones de la Escuela Libre de Derecho, Mexico, 1940.
37. Jellinek, Jorge. Teoria General del Estado Edit. Continental, Trad. Rios Urruti Fernando de los, 2a. edicion, julio 1958.
38. Lanz Duret, Miguel Derecho Constitucional Mexicano, Norgis, 5a. Ed., Mexico, 1959.
39. Loche, John Ensayo sobre un gobierno civil, Aguilar, Trad. Lazaro Ros Armando, Mexico, 1983.
40. Madrazo, Jorge, "Las reformas Constitucionales del Sexenio 1976-1982" en Anuario Juridico, Num. XI. U.N.A.M., Mexico, 1984.
41. Madrid Hurtado, Miguel de la, "Reformas a la Constitucion federal en materia de representacion" en Estudios de Derecho Constitucional, U.N.A.M., Mexico, 1974.
42. Estudios de Derecho Constitucional, Porrúa, 2a. Ed. Mexico, 1980.

43. Manzanilla, Schaffer Victor "La formación y especialización en los estudios legislativos" en Senado de la Republica Politica y Proceso Legislativos. Porrua México, 1985.
44. "La teoria de la discusion de poderes y nuestra Constitucion de 1917" Revista de la Facultad de Derecho de Mexico. Tomo XIII, Numero 50. abril-junio 1963.
45. Marshall Geoffrey, teoria constitucional, Espasa calpe, Trad. Ramon Garcia, Madrid, 1982.
46. Montesquieu, El espiritu de las Leves, Ateneo, Trad. Nicolas Estevanez y Matilde Huici, Buenos Aires, 1951.
47. Moreno Collado Jorge, "El proceso y la practica legislativa" en Senado de la Republica Politica y Proceso Legislativos, Porrua, Mexico, 1985.
48. Orozco Henriquez, Jesus. "El sistema presidencial en el constituyente de Queretaro y su evolucion posterior" en Madrazo, Jorge (presentacion) El sistema Presidencial Mexicano. (Algunas Reflexiones) U.N.A.M., Mexico, 1988.
49. "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental" en Senado de la Republica, Politica y Proceso legislativos, Porrua, Mexico, 1985.
50. Otiz Walls, Eugenio. "El proceso y la practica legislativa" en Senado de la Republica. Politica y Proceso Legislativos,. Porrua, Mexico, 1985.
51. Osornio Corres Francisco Javier. "Estructura Funcional y organica del Ejecutivo Federal en Mexico" en Madrazo, Jorge (presentacion) El sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones), U.N.A.M., Mexico, 1988.
52. Osornio Corres Francisco Javier. La administracion Publica en el Mundo, U.N.A.M., Mexico, 1986.
53. Padilla Segura Jose Antonio, "El proceso y la Practica Legislativa" en Ochoa Campos, Moises (Coord) Derecho Legislativo Mexicano, 1a. Ed. México, 1973.
54. Palacios Alcocer Mariano "Papel y situacion actual de los parlamentos" en Senado de la Republica Politica y proceso Legislativos Porrua, Mexico, 1985.
55. Peniche, Lopez Edgardo, Introduccion al estudio del derecho Porrua, 5a. Ed. Mexico, 1966.
56. Pereznieto Castro, Leonel. "La facultad de Celebracion de tratados como sintoma de la preponderancia del poder Ejecutivo" en Alegria con Alonso Carpizo Jorge y Stein

- Jose Luis El predominio del poder ejecutivo en latinoamerica, UN.A.M., Mexico, 1977.
57. Polbio, Historia Universal, Porrúa, Trad. Ambrosio Ru Bamba, Biblioteca Clasica, Madrid 1884.
58. Rangel Couto, Hugo, El Derecho Económico, Porrúa, 2a. Ed., México, 1982.
59. Rodriguez Amador, "Reformas al poder Legislativo y la integración del Senado" en Senado de la República, Política y Proceso legislativos, Porrúa, México, 1985.
60. Romero Cesar Enrique "El poder ejecutivo en la realidad política contemporanea" en Jurisprudencia Argentina, año XXV, num. 1393, 15 de Noviembre de 1962.
61. Ruiz Massieu, José Francisco, "La relaciones entre el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión: el trabajo legislativo, el control político y la planeación legislativa" en Senado de la Republica Política y Proceso legislativos, Porrúa, México, 1985.
62. Ruiz Sánchez, Lucia Irene "El jefe de estado como órgano de las relaciones internacionales" Boletín del Centro de Relaciones Internacionales, num. 117, Abril 1972, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM., México.
63. Salas Armendariz José Guillermo "La revision de los proyectos de ley" en Ochoa Campos Moises (Coord.) Derecho Legislativo Mexicano, 1a. Ed., México 1973.
64. Sepúlveda Cesar, "La expedición de las leyes las y reformas de la Constitución" en Ochoa Campos Moises, (coord.) Derecho Legislativo Mexicano, 1a. Ed., México 1973
65. Sanchez Azcona Jorge, Reflexiones sobre el poder, UNAM., I.I.J., México 1990.
66. Serra Rojas Andrés, Ciencia Política Porrúa, 8a. Ed., México 1985.
67. Derecho Administrativo (tomo II), Porrúa, México, 1974.
68. Tena Ramirez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, XIX Ed., México, 1983.
69. "La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano", Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo VII, num. 25-28, UNAM., México, Enero-Diciembre 1945.

70. Toro Calero. Luis del "Iniciativa y Formación de las leyes" en Ochoa Campos. Moises (Coord.), Derecho Legislativo Mexicano 1a. Ed., Mexico 1973.
71. Tovar, Antonio. "Los hechos políticos en Platon y Aristóteles" Cuadernos Políticos. Ministerio de Educación, Num. 4, MCMLIV, Junio, Buenos Aires 1954.
72. Valdéz Diego, "El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México" en Madrazo Jorge, (Presentación) El sistema Presidencial Mexicano, I.I.J., UNAM., Mexico, 1988.