

881209

UNIVERSIDAD ANAHUAC

ESCUELA DE DERECHO

20

24



**EL PROCESO LEGISLATIVO COMO UNO DE LOS
ASPECTOS DEL EJERCICIO DE LA SOBERANIA
EN MEXICO**

TESIS CON
PRELIMINAR

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ADOLFO LUIS SANTIBAÑEZ BORJA

MEXICO, D. F.

1992



Universidad Nacional
Autónoma de México



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

INTRODUCCION	5
CAPITULO I	
SOBERANIA	
I.1. GENERALIDADES	7
I.2. SOBERANIA	9
I.2.1 Soberanía, Poder, Pueblo y Estado	9
I.2.1.1 Soberanía y Poder	9
I.2.1.2 Soberanía y Pueblo	12
I.2.1.2.1 Soberanía Nacional	13
I.2.1.3 Soberanía y Estado	14
I.2.1.3.1 El Gobierno	14
I.2.1.3.2 El Estado	15
I.2.2 Concepción de la Soberanía	16
I.3. CARACTERISTICAS DE LA SOBERANIA	17
I.4. MANIFESTACION DE LA SOBERANIA	19
I.5. LA SOBERANIA COMO PRINCIPIO DE SUSTENTACION DE LA ORGANIZACION ESTATAL CONTEMPORANEA	20
I.6. EL EJERCICIO DE LA SOBERANIA	20
I.7. LA LEGITIMIDAD DEL EJERCICIO DE LA SOBERANIA	23
CAPITULO II	
DIVISION DE PODERES	
2.1. GENERALIDADES	28
2.2. TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES	30
2.2.1 Sentido del Pensamiento de Montesquieu	32
2.2.2 Teoría de la División de Poderes en la Actualidad	32
2.2.2.1 Colaboración de Poderes	34
2.3. LA DIVISION DE PODERES EN MEXICO	37

CAPITULO III	
DEMOCRACIA	
3.1. GENERALIDADES	48
3.2. CONCEPCION DE LA DEMOCRACIA	49
CAPITULO IV	
REPRESENTACION POLITICA	
4.1. GENERALIDADES	57
4.2. REPRESENTACION POLITICA	58
4.3. QUIENES SON LOS GOBERNANTES	63
4.4. EL SUFRAGIO	65
4.4.1 Importancia del Sufragio	69
4.5. LOS PARTIDOS POLITICOS	71
4.5.1 Necesidades de los Partidos Políticos en las Sociedades de Masas	72
4.5.2 Funciones de los Partidos Políticos	73
4.5.3 Los Partidos Políticos en la Constitución Mexicana ...	74
CAPITULO V	
PROCESO LEGISLATIVO	
5.1. GENERALIDADES	78
5.2. ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO	82
5.3. MARCO JURIDICO DEL PROCESO LEGISLATIVO	83
5.3.1 Disposiciones que Regulan el Trabajo Interno del Congreso	95
5.4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL	107
CONCLUSIONES	112
SIGLAS DE ORDENAMIENTOS LEGALES	128
BIBLIOGRAFIA	129
ANEXOS	136

CAPITULO I.

S O B E R A N I A

I. GENERALIDADES

La soberanía a lo largo de la historia, ha sido uno de los temas que mayor controversia y polémica han tenido en su concepción y configuración, tanto por el Derecho como por la Ciencia Política y la Teoría del Estado, pues se han generado un sinnúmero de tesis y teorías que han criticado y cuestionado aspectos como el de su fundamento, residencia y ejercicio, llegándose en algunos casos incluso a negar su existencia; no obstante lo dicho, en la actualidad la soberanía es uno de los principios de sustentación de la estructura jurídico-política de la organización estatal contemporánea, pudiendo ser por todas las consideraciones ya expuestas, materia de análisis de diversos estudios. Dado lo anteriormente expresado y sin perjuicio de lo encontrado de los criterios que envuelven a la soberanía, apuntaremos a continuación algunos comentarios sobre ella, mismos que nos permitirán apreciar su concepción en la vida político-constitucional de México.

Como primer comentario diremos que la palabra Soberanía, etimológicamente deriva del latín *superare*, que significa "ser superior, abundar, sobrepasar, vencer"; asimismo deriva del latín vulgar *superianus*, *superius*, que significa "más arriba, superior o soberano", siendo éste su equivalente en la lengua castellana (1).

1 Cfr. JOAN COROMINAS: Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana; 3a. ed., Editorial Gredos, Madrid, 1980, p. 539.

Habiendo delimitado el campo de estudio al que nos abocaremos, consideraremos el objetivo de nuestra tesis en función de los siguientes argumentos:

- Quien ejerce la soberanía debe poseer un fundamento que le dé derecho a ello.
- Este fundamento le otorga a ese sujeto un título, mismo que debe estar basado en disposiciones jurídicas establecidas las cuales a su vez, lo facultan para ejercer la soberanía.
- Las acciones o actos que derivan del ejercicio de la soberanía deben llevarse a efecto de conformidad a las disposiciones jurídicas establecidas.

INTRODUCCION

En el mundo contemporáneo, la idea de gobierno de las leyes se encuentra tan firmemente arraigada en la conciencia de los hombres de las sociedades democráticas, que sus efectos se han manifestado incluso en el terreno de la teoría política y jurídica; en este sentido, dado el avance cívico-político con que cuentan los hombres de nuestro tiempo, la doctrina de la legitimidad del poder no se ha escapado a dicha idea y tan es así, que en el presente, una de las formas en que puede ser resuelto tal problema, es explicándolo en función al principio de legalidad del poder. Cabe advertir que al hablar de la legitimidad del ejercicio de la soberanía, debemos estimar lo que implica la legitimidad del poder, pues como podrá ser apreciado en el contenido de la presente tesis, el vocablo soberanía se refiere a un atributo inherente del poder.

Tomando como referencia lo expresado en el párrafo anterior, nos proponemos explicar en el trabajo que nos ocupa, cómo se ejerce la soberanía en la vida político-constitucional de México y con base en este conocimiento, considerar su legitimidad.

Ahora bien, siendo sabedores que del ejercicio de la soberanía se derivan diversas acciones o actos, enfocaremos nuestro estudio únicamente sobre las facultades conferidas al Presidente de la República y a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, en lo que conocemos como Proceso Legislativo.

Históricamente la concepción de la soberanía se da en la Europa medieval, como consecuencia de la lucha que sucedió por el poder entre los reyes, el papado, el imperio y los señores feudales, lucha en la cual resultaron vencedores los primeros, al reivindicar del papado la integridad del poder temporal, al negar el vasallaje que como reminiscencia del imperio le debían los príncipes al emperador y al recuperar de los señores feudales la potestad pública que en todo o en parte había pasado a su patrimonio (2).

Al término de esta larga lucha, el concepto de Soberanía se concreta como una facultad propia de determinación que distribuye y delimita las competencias y el ejercicio del poder (3).

Como resultado de estos hechos, en un principio la soberanía fue identificada con el absolutismo depositado en la persona del rey, pero con el devenir del tiempo y como consecuencia del desarrollo del pensamiento político de los siglos XVI al XIX, al pueblo se le atribuyó su titularidad, trasladándosele a él su radicación y su ejercicio. En la actualidad y como producto de los postulados de las distintas corrientes doctrinarias del Derecho, el Estado y la Política, no existe consenso en cuanto a la radicación de la titularidad de la soberanía, pues algunos autores la siguen otorgando al Pueblo o Nación y otros al Estado.

2 Cfr. FELIPE DE TENA RAMIREZ: Derecho Constitucional Mexicano; 18a. ed., Porrúa, México, 1981, p. 5.

3 Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano Tomo VI (México a través de sus Constituciones) (Antecedentes y Evolución del Articulado Constitucional); LII Legislatura Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1985, p. 39-3.

Es conveniente destacar que el principio de soberanía surge en México desde su nacimiento como estado independiente, consagrándose en las constituciones que a lo largo de nuestra historia han regido los destinos del Pueblo Mexicano, las cuales han depositado su titularidad en él.

2. LA SOBERANÍA.

En razón de lo anotado en el punto que precede, observamos que en torno a la soberanía existen diversas ideas las cuales son concurrentes a ella, imposibilitando tal circunstancia expresar su concepción en una sola noción; por ese motivo abordaremos el punto que nos ocupa, tomando en cuenta los aspectos que estimamos apropiados para su elaboración, advirtiendo además, que el enfoque de tales aspectos irá encaminado a proporcionar una concepción de la soberanía como poder del pueblo, ya que éste ha sido el criterio seguido por nuestra tradición constitucional.

2.1 Soberanía, Poder, Pueblo y Estado.

2.1.1 Soberanía y Poder.

Desde tiempos clásicos, el hombre ha sido considerado como un ser social por naturaleza, de ahí que su coexistencia con otros hombres haya dado como resultado la formación de agrupaciones humanas.

Toda agrupación humana para asegurar su existencia, alcanzar su desarrollo y lograr sus objetivos, necesita organizarse.

Para realizar tal organización, la agrupación humana requiere valerse de algún medio o instrumento que le permita establecer el orden dentro de su propio núcleo y así, obtener sus propósitos.

Para que este medio o instrumento pueda conseguir la organización del grupo humano, necesita que en la conciencia de los individuos exista un sentimiento de reconocimiento o aceptación hacia él, situación que lo legitima ante el propio grupo, convirtiéndolo en el único capaz de llevar a efecto dicha organización.

Asimismo, como consecuencia del reconocimiento o aceptación, los integrantes del grupo humano se subordinan a tal medio o instrumento, encontrándose éste en relación con aquellos, en un estatus de superioridad.

El medio o instrumento al que hemos hecho mención, es lo que conocemos con el nombre de Poder, el cual es entendido en la actualidad como

...una libre energía que gracias a su superioridad asume la empresa de gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del derecho (4).

Interpretando y vinculando los párrafos y la cita antes referidos, resulta que la subordinación o el estatus de superioridad del que goza el poder, surge del reconocimiento o aceptación que obra en la conciencia del grupo humano, siendo este hecho la circunstancia que lo legitima y le permite construir la organización del grupo; por otra parte, dicha organización la realiza asumiendo la función de gobierno y creando el orden y el derecho.

Por lo que corresponde al gobierno y al derecho, diremos que ellos constituyen los recursos de los cuales se auxilia el poder para establecer el orden y así realizar la organización del grupo humano, ya que el gobierno

4 HECTOR GONZALEZ URIBE: Teoría Política; 2a. ed., Porrúa, México, 1977, p. 360.

(como veremos más adelante) está formado por los órganos que ejercen el poder y, el derecho a través del orden jurídico o normas, es donde se delimitan y distribuyen las competencias y el ejercicio del poder. Cabe señalar que el cometido del poder, es crear las leyes u orden jurídico y constituirse en gobierno, de ahí que su finalidad u objeto sea originar a ambos, para lograr la organización del grupo humano o sociedad.

En otro orden de ideas diremos que es en la superioridad del poder, donde encontramos su relación con la soberanía, ya que ella es entendida como un atributo o cualidad de él, que lo caracteriza o califica como el más elevado (5).

Para entender cómo es que este atributo o cualidad del poder, que es la soberanía, lo caracteriza como el más elevado, Alberto Natale nos plantea el siguiente argumento:

No hay poder que no pretenda ser soberano, pero no todo poder es soberano. La cualidad soberana surge en el momento en que el poder no está sometido a otro que le es superior (6).

Dado el anterior argumento, resulta que la razón por la cual el poder no está sometido a otro superior y le permite ser soberano, es consecuencia del reconocimiento o aceptación que el grupo humano otorga a dicho poder, como el único legítimo, capaz de entre los demás poderes, de lograr la organización.

5 Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba Tomo III; Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1985, p. 1058.

6 ALBERTO NATALE: Derecho Político; Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1979, p. 322.

Cabe mencionar por último, que en virtud de la relación existente entre poder y soberanía, a nuestro juicio, hablar de ella como si fuera un concepto aislado resulta algo inadecuado, pues estimamos más apropiado emplear el término Poder Soberano, ya que él expresa la naturaleza misma de la soberanía; pero no obstante lo anterior y dada la costumbre, utilizaremos indistintamente ambos términos.

2.1.2 Soberanía y Pueblo.

Partiendo de un criterio jurídico-político, a la agrupación humana que mencionamos en el punto que antecede, le denominaremos Pueblo; en este sentido, por Pueblo entendemos aquel conjunto de individuos vinculados en un orden estable de vida, cuya conducta se encuentra regulada gracias a la existencia de un ordenamiento jurídico (7).

Habiendo indicado lo que se entiende por pueblo, para lograr encontrar su relación con la soberanía, debemos recordar que su concepción surge como resultado de la lucha que a lo largo de la historia se ha dado por obtener el ejercicio del poder, propiciando tal circunstancia que su titularidad haya sido atribuida a distintos sujetos. Es en este último hecho, en donde está presente la relación entre soberanía y pueblo, ya que los postulados democráticos, de los cuales se nutre el pensamiento político del mundo contemporáneo, establecen que la

...soberanía no la ejerce ni puede ejercerla ningún individuo en lo particular; es un poder social encarnado en el ente colectivo pueblo (8).

7 Cfr. R. GARZARO: Diccionario de Política; Tecnos, Salamanca, 1977, p. 303.

8 CARLOS SANCHEZ VIAMONTE: Manual de Derecho Político (Los Problemas de la Democracia); Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, p. 59.

De esta forma y con base en el razonamiento citado arriba, la doctrina política sostiene que la soberanía sólo puede ser ejercida por el pueblo, ya que sólo a él se le reconoce legitimidad para ello (9), resultando de esta circunstancia, el motivo por el cual en el presente se indica que la soberanía radica en el pueblo y la causa por la que se otorga a él su titularidad.

2.1.2.1 Soberanía Nacional.

Para que el pueblo o cualquier agrupación humana lleve a cabo su organización, además de valerse del poder, se hace también necesaria la presencia de un elemento vinculador que partiendo de la conciencia y sentir de sus integrantes, coadyuve a lograr la unión y homogeneidad en el obrar y sentir de ese núcleo humano. A este elemento se le ha denominado Nación y es entendido como

...una agrupación humana en la que los individuos se sienten unidos los unos a los otros por lazos a la vez materiales y espirituales y se consideran diferentes de los individuos que componen las otras agrupaciones nacionales (10).

Como producto de la corriente democrática, para que el ejercicio de la soberanía por parte del pueblo tuviera un sustento más sólido, los tratadistas de dicha corriente fusionaron en un solo concepto a la nación y al poder soberano, nombrándolo Soberanía Nacional. Este concepto establece que el pueblo, entendido no como una colectividad de individuos,

9 Cfr. A. NATALE: op. cit., p. 322.

10 ANDRE HAURIAU: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas (trad. del francés por José Antonio González Casanova); Ariel, Barcelona, 1971, p. 114.

sino comprendido como una colectividad que forma un complejo orgánico, es quien resulta el titular de la soberanía (11).

En congruencia con lo expuesto, nuestra Constitución establece en su artículo 39, que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, lo cual equivale a manifestar que la soberanía le pertenece al pueblo de manera natural y desde un principio, ya que se encuentra encarnada en él.

2.1.3. Soberanía y Estado.

2.1.3.1 El Gobierno.

El gobierno está constituido por el conjunto de individuos o más exactamente, ...por el conjunto de instituciones, o de los órganos que rigen el Estado (12).

En una aproximación más apejada a la realidad del estado moderno, el Gobierno es el conjunto de órganos integrados por individuos a los que institucionalmente les está conferido el ejercicio del poder soberano. En este sentido resulta que el gobierno constituye -como se verá en el siguiente punto- un elemento del Estado, pues los individuos que conforman a los órganos de gobierno, son quienes llevan a cabo la organización política de la población estatal, al mismo tiempo que orientan la política del estado (13).

-
- 11 Cfr. NICOLAS PEREZ SERRANO: Tratado de Derecho Político; 2a. ed., Editorial Civitas, Madrid, 1984, p. 148.
- 12 PABLO BISCARETTI DI RUFFIA: Derecho Constitucional (trad. del italiano por Pablo Lucas Verdu); Tecnos, Madrid, 1965, p. 101.
- 13 Cfr. Diccionario de Política Tomo I (trad. del italiano por Raúl Crisófano, Alfonso García, Mariano Martín, José Tula); 4a. ed., Siglo XXI, México, 1985, p. 743.

Es conveniente mencionar, pues el no hacerlo podría prestarse a confusiones, que si bien hemos indicado que el pueblo es el titular de la soberanía y a la vez hemos expresado que a los integrantes del gobierno se les confiere el ejercicio de ella, la razón por la cual obra dicha situación será expuesta cuando abordemos el tema de Representación Política. Por el momento debemos entender que al habernos referido al gobierno, nuestro propósito es el de conocer el papel que desempeña dentro del Estado y la relación que guarda con la soberanía.

2.1.3.2 El Estado.

Hemos indicado que la finalidad del poder es originar el orden jurídico y el gobierno para organizar al grupo humano o pueblo; tomando como referencia lo anterior, y sabiendo que la Teoría Clásica del Estado establece como sus elementos constitutivos al pueblo, al territorio y al poder soberano, comprendemos que Estado es todo aquel grupo humano al que se le denomina pueblo, que se encuentra asentado en un determinado espacio territorial, donde se da un poder soberano que radica en ese pueblo, el cual lo dirige y organiza a través de un gobierno, cuyas facultades se encuentran establecidas y delimitadas en una norma fundamental, que establece no sólo un orden jurídico, sino también el político, el económico, el social y el cultural, resultado del ejercicio de ese poder soberano (14).

Efectuando una lectura del párrafo que precede, advertimos los siguientes elementos en él:

- Grupo humano denominado pueblo

14 Cfr. JUAN FERNANDO BADIA: Estudios de Ciencia Política; Tecnos, Madrid, 1976, p. 463.

- Territorio
- Poder Soberano
- Gobierno
- Establecimiento del orden.

Asimismo, realizando una interpretación de dicho párrafo, observamos que estos elementos pueden ser divididos en dos grupos: por un lado el pueblo, el territorio y el poder soberano, como aquellos elementos que son supuestos o condiciones de base para la existencia del Estado, es decir, aquéllos sin los cuales no puede existir; por otro lado, el poder soberano, el gobierno y el establecimiento del orden, constituyen los elementos estructurales del Estado, pues ellos lo dirigen y organizan (15).

En consecuencia con lo anterior se infiere, que la relación existente entre la soberanía y el Estado, consiste en que ella sólo se encuentra dentro de él, pues al no estar sometida a otro poder que le sea superior, debido al reconocimiento o aceptación que le da el pueblo, constituye el elemento que sirve de base para la existencia del Estado, al mismo tiempo que lo estructura y organiza; de esta forma y en virtud de la relación existente entre ambos conceptos, tanto la política moderna como la comunidad internacional consideran personificada a la soberanía en el Estado, ya que su esfera de competencia sólo es el propio Estado.

2.2 Concepción de la Soberanía.

De la relación que existe entre la Soberanía con el Poder, el Pueblo y el Estado, diremos lo siguiente:

15 Ibid., p. 474.

- La Soberanía es un atributo o cualidad del poder que lo caracteriza o califica como el más elevado; en consecuencia, el término poder soberano resulta el más adecuado, pues expresa la naturaleza misma de la soberanía.
- Derivado de lo postulados democráticos, los cuales consideran a la soberanía como un poder encarnado en el pueblo, resulta que sólo al propio pueblo se le reconoce legitimidad para ejercerla, siendo además éste el motivo por el que se le otorga a él su titularidad.
- La soberanía o poder soberano sólo se puede encontrar en el Estado, ya que constituye el elemento que al mismo tiempo sirve de base para su existencia, lo estructura y lo organiza.

Con base en estos tres puntos diremos que si bien, razones históricas y necesidades políticas nos han llevado a hablar de soberanía del estado o soberanía del pueblo, ninguna de estas expresiones resulta ser la más feliz, pues la soberanía se encuentra en el Estado y es ejercida por el pueblo. Por tal motivo, el único soberano resulta ser el Poder, pues la soberanía es un atributo o cualidad de éste que lo caracteriza o califica como el más elevado.

De esta manera, debemos concebir a la Soberanía como aquel Poder Soberano que es ejercido por el Pueblo y se encuentra en el Estado.

3. CARACTERISTICAS DE LA SOBERANIA.

Tomando como referencia la relación que guarda la Soberanía

con el Poder, el Pueblo y el Estado, así como la manera en que debemos concebirla, para que ella pueda ser un atributo o cualidad del poder y calificar a éste como el más elevado, la doctrina jurídico-política contemporánea la ha caracterizado de la siguiente forma:

- Es una, toda vez que si permitiera dentro de su propia órbita la competencia de existencia de un poder semejante al suyo, el poder al cual está calificando como soberano dejará de serlo, pues ya no sería el más elevado.
- Es indivisible como consecuencia de lo anterior, pues si se dividiera dejaría de ser una.
- Es intransmisible, ya que al ser un poder que radica en el pueblo, en ningún caso y de ninguna forma puede transmitirse, en virtud de que sólo es el pueblo el único legitimado para ejercerla.
- Es inalienable, porque está fuera del comercio, no se puede disponer de ella.
- Es indelegable, en razón de que su ejercicio es propio de su titular.
- Es imprescriptible, en mérito a que su apoderamiento irrogar no legitima al tenedor posterior.
- Es inviolable, porque siendo un poder que radica en el pueblo, de tal modo que no puede transmitirla, delegarla o ser prescrita, no puede tampoco ser atacada sin atentar en contra de su titular.

4. MANIFESTACION DE LA SOBERANIA.

Dadas las características de la soberanía, misma que constituye el fundamento teórico que le permite ser el elemento del Estado que sirve de base para su existencia al mismo tiempo que lo organiza y estructura, pasaremos ahora a explicar la manera en que se manifiesta la soberanía de los estados que conforman la comunidad internacional.

La doctrina jurídica le confiere a la Soberanía dos notas: Independencia y Supremacía. La primera de ellas se refiere a la soberanía externa y atañe a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, la soberanía de un estado existe sobre la base de igualdad con relación a los demás estados también soberanos. La segunda nota, se relaciona con la soberanía interior y consiste, en la potestad que un Estado ejerce sobre los individuos y la sociedad que se encuentra dentro de su propia órbita de competencia. Estas dos notas no implican de modo alguno la existencia de dos soberanías, pues el mismo poder de mando que ejerce el Estado en su interior, es lo que le permite tratar con autoridad con los otros estados; de esta manera la Soberanía se presenta como la cualidad de una sola potestad pública, que manda sobre los suyos y en nombre de los suyos trata con los demás (16).

Derivado de lo anotado en el párrafo que antecede, se desprenden dos aspectos de la Soberanía, uno negativo y otro positivo. El primero significa la negación de toda subordinación o limitación del estado hacia cualquier poder; el segundo implica una potestad pública que se ejerce con autoridad por el Estado sobre todos los individuos que lo conforman (17).

16 Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano op. cit., p. 39-3.

17 Cfr. F. TENA RAMÍREZ op. cit., p. 6.

5. LA SOBERANIA COMO PRINCIPIO DE SUSTENTACION JURIDICO POLITICO DE LA ORGANIZACION ESTATAL CONTEMPORANEA.

Al inicio del tema que nos ocupa expresamos, que la soberanía es el principio de sustentación jurídico-político de la organización estatal contemporánea; ahora bien, para poder contar con un sustento doctrinario que dé explicación a dicha realidad, señalaremos a continuación lo siguiente:

La doctrina político-jurídica partiendo del Principio de las Nacionalidades expresa, que la nación ha sido el resultado de un proceso histórico a través del cual los pueblos han alcanzado su integración e identidad; el desarrollo de este proceso concluye con el nacimiento del Estado, pues es en él donde el pueblo constituido en nación, consigue consolidarse jurídica y políticamente. De esta manera, tomando como base el concepto de Soberanía Nacional, el cual sostiene que el origen del poder es el pueblo constituido en nación, se afirma que toda nación gracias al Poder Soberano, tiene derecho a realizarse política y jurídicamente de manera integral, lo cual equivale a manifestar que toda nación tiene derecho a formar un Estado (18).

6. EL EJERCICIO DE LA SOBERANIA.

Para poder comprender lo que es el ejercicio de la soberanía, debemos referirnos en primer lugar al concepto de Autodeterminación.

Por Autodeterminación se entiende la capacidad que poseen los pueblos de los estados para disponer de sí mismos, así como el derecho que tienen para darse sus propias leyes y su propio gobierno (19).

18 Cfr. A. HAURIAU: op. cit., pp. 117-118.

19 Cfr. Diccionario de Política op. cit., p. 124.

Sabiendo que la soberanía al concretarse se presentó, como una facultad propia de determinación que distribuye y delimita las competencias y el ejercicio del poder, resulta entonces que el ejercicio de la soberanía, no es otra cosa mas que la facultad de autodeterminación debido a lo siguiente:

- En primer lugar hay que tomar en cuenta que todo ejercicio implica la existencia de un sujeto que lleve a cabo su realización, en este sentido y dado lo expuesto en el presente tema, el sujeto en cuestión viene a ser el Pueblo.
- Ahora bien, si la autodeterminación es la capacidad que posee todo pueblo para disponer de sí mismo y la soberanía es una facultad propia de determinación, advertimos en consecuencia que el contenido de ambos términos es similar, salvo que en el de autodeterminación se alude al pueblo, que es el sujeto al cual se le reconoce legitimidad para ejercer dicha facultad.
- Por lo que corresponde al derecho de los pueblos para darse sus propias leyes y gobierno y a la distribución y delimitación de las competencias del ejercicio del poder, podemos decir que lo primero viene a ser el medio que hace posible lo segundo, pues son las leyes en donde se encuentran distribuidas y delimitadas las competencias, así como las que señalan la forma en que se ejerce el poder y, el gobierno (como lo veremos más adelante), es el que ejerce el poder en representación del pueblo.

Cabe señalar que si bien el ejercicio de la soberanía es la capacidad que poseen los pueblos de los estados para disponer de sí mismos, así como el derecho que tienen de darse sus propias leyes y gobierno, dicho ejercicio implica también una serie de actos que derivan de él, los cuales permiten que los distintos aspectos que comprende el ejercicio de la soberanía puedan ser llevados a efecto. De esta serie de actos voy a permitirte citar algunos de ellos:

La elaboración de iniciativas de ley, su aprobación y expedición, el veto; la apertura del período de sesiones del Congreso, la convocatoria de sesiones extraordinarias; todos los que hacen a las relaciones internacionales, incluyendo la conclusión y aprobación de tratados; todos los que hacen uso de los poderes militares de guerra; la declaración de guerra y del estado de sitio, así como el ejercicio de las facultades que durante los mismos se efectúan; el nombramiento o remoción de los secretarios de estado, el nombramiento de los servidores públicos que requieren la aprobación o ratificación del Senado; etc. (20).

Es necesario destacar que el acto material a través del cual el Pueblo Mexicano ejerció su poder soberano, mismo que le significó el acto pleno y auténtico del uso de su facultad soberana de autodeterminación, fue la expedición de la Constitución Política, ya que ella establece la forma de gobierno, crea los poderes públicos indicando las correspondientes facultades y competencias de los mismos, señala el proceso de formación de las leyes que se derivan de ella, reserva para los individuos los derechos públicos que de-

20 Cfr. GERMAN BIDAR CAMPOS: El Derecho Constitucional de Poder Tomo II; Ediar, Buenos Aires, 1967, p. 139.

berán ser respetados por las autoridades y le permitió además, constituirse en un Estado política y jurídicamente organizado (21).

Por último y como un comentario al margen de lo anotado en el presente punto, deseamos indicar que si bien, la expedición de una Constitución le significa a un pueblo el acto a través del cual ejerce su soberanía, cabe preguntarnos ¿de dónde surge dicha Constitución? La respuesta a esta interrogante la encontramos inserta en lo que la doctrina constitucional denomina como Poder Constituyente.

Por "Poder Constituyente" se entiende el órgano creador de la Constitución de un orden jurídico; esto es, al órgano que crea el conjunto de normas fundamentales positivas de un orden jurídico específico (22).

PODER CONSTITUYENTE: Facultad que se atribuye a una asamblea elegida por el pueblo para que elabore una nueva constitución... (23).

Con base en las anteriores citas podemos estimar que el Poder Constituyente representa la manifestación primaria del ejercicio de la soberanía, pues es el órgano que elegido por el pueblo, se encuentra facultado para crear o elaborar una Constitución.

7. LA LEGITIMIDAD DEL EJERCICIO DE LA SOBERANIA.

Habiendo expresado en párrafos precedentes que al hablar de la soberanía nos estamos refiriendo a un poder soberano, para llegar al conoci-

21 Cfr. F. TENA RAMIREZ: op. cit., p. 10.

22 Diccionario Jurídico Mexicano P-Z; 2a. ed., Porrúa-U.N.A.M., México, 1988, p. 2436.

23 R. GARZARO: op. cit., p. 284.

miento de lo que implica la legitimidad de su ejercicio, es necesario dirigir nuestra investigación al estudio de lo que en el campo de las ideas políticas ha dado en llamarse legitimidad del poder. Hecha esta aclaración, pasaremos a desarrollar el presente punto.

Cuando abordamos el punto relativo al poder y soberanía, indicamos que un poder es legítimo en el momento que en la conciencia de los hombres obra un sentimiento de reconocimiento o aceptación hacia él. En este sentido podemos decir, que el problema de la legitimidad del poder consiste en encontrar el fundamento que haga posible su reconocimiento o aceptación.

Ahora bien, en razón del grado de conciencia con que cuenta el hombre de las sociedades democráticas contemporáneas, tal fundamento se halla en el derecho, en la idea del gobierno de las leyes, siendo estas circunstancias las causas por las cuales en el presente, una de las formas en que es resuelto el problema de la legitimidad del poder, es a través del principio de legalidad del poder (24).

En consecuencia con lo anotado, para llegar al conocimiento de lo que es la legitimidad del poder, nos vemos en la necesidad de externar algunos comentarios en torno a los términos de legitimidad y de legalidad.

Desde tiempos clásicos, la idea jurídica del vocablo legitimidad ha significado "conforme a derecho", "con apego a derecho", "jurídicamente establecido", implicando en consecuencia lo justo, lo correcto, lo jurídicamen-

24 Cfr. NORBERTO BOBIO Y MICHELANGELO BOVERO: Orígenes y Fundamentos del Poder Político (trad. del italiano por José Fernández Santillán); 2a. ed., Grijalbo, México, 1986, p. 33.

te justificado. Por su parte legalidad, deriva de ley (que en sentido moderno se refiere a ley parlamentaria) y de esta forma, dicho término es empleado para significar "conforme a la ley" y por extensión, "conforme a derecho" (25).

Como puede ser apreciado en los párrafos que preceden, la significación de legitimidad y legalidad es en principio equivalente, pues ambos términos implican conforme a derecho. No obstante esta situación, la literatura político-jurídica contemporánea distingue las siguientes diferencias:

Quien piensa en legitimidad alude a una justificación, sugiere la búsqueda de un fundamento; legalidad por su lado, sin excluir la idea de justificación y fundamento, se refiere a la conformidad de las acciones con las disposiciones jurídicas establecidas (26). De igual forma también se señala que la legitimidad se relaciona con el título de poder, resultando de ello que cuando se exige que un poder sea legítimo, se está indicando que quien lo detenta tenga el derecho de tenerlo; la legalidad se vincula con el ejercicio del poder y en este sentido se señala, que quien detenta el poder, lo ejerza de conformidad con las leyes establecidas (27).

En virtud de lo anteriormente escrito se desprende, que el ejercicio legítimo del poder, o mejor dicho, la legitimidad del ejercicio de la soberanía, implica lo siguiente:

- Quien ejerce la soberanía debe poseer un fundamento que le dé derecho a ello.

25 Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano I-O op. cit., pp. 1942-1943.

26 Cfr. ibid.

27 Cfr. N. BOBIO Y M. BOVERO: op. cit., p. 30.

- Este fundamento le otorga a ese sujeto un título, mismo que debe estar basado en disposiciones jurídicas establecidas las cuales a su vez, lo facultan para ejercer la soberanía.
- Las acciones o actos que derivan del ejercicio de la soberanía deben llevarse a efecto de conformidad a las disposiciones jurídicas establecidas.

Por último, antes de concluir señalaremos a manera de comentario, que dado el avance cívico-político que obra en la conciencia de los hombres de hoy en día, el problema de la legitimidad del poder encuentra su explicación y solución, en función al principio de legalidad del poder; ahora bien, tal condición no es una constante que siempre se manifiesta, pues puede darse el caso de que por razones o circunstancias de índole socio-políticas, el derecho positivo sobre el que se basa el principio de legalidad del poder, no responda a las necesidades o aspiraciones de un pueblo; en dicha situación, la legitimidad solo puede encontrar sustento, invocando valores superiores de justicia apoyados en necesidades políticas, sociales, económicas e ideológicas, o bien, en títulos de derecho no reconocidos por el propio derecho positivo; estos valores, necesidades y títulos, solo pueden ser fundamentados en el derecho natural, derecho que cuando es violado o desconocido, permite a los pueblos romper con el orden jurídico vigente para dar nacimiento a la creación de un nuevo orden jurídico, mismo que se legitimará a posteriori, mediante la reiterada aceptación, tácita o expresa del pueblo y además, en la medida en que se hace patente su eficacia en el transcurso del tiempo.

En consecuencia, si los principios de legitimidad y legalidad aluden al fondo y a la forma, respectivamente, en que se llegó al poder, permitiendo que el ejercicio de éste sea considerado como válido y correcto, cuando se llega a presentar el caso de que quienes lo detentan o ejercen adolecen de alguno de los referidos principios, nos encontramos ante regímenes políticos imperfectos; por este motivo sostenemos, que tanto la perfectibilidad como la legitimidad del poder y su ejercicio, sólo puede ser reconocida cuando el poder deriva de la Voluntad Política del Pueblo y del Sufragio.

28

CAPITULO II.

DIVISION DE PODERES

I. GENERALIDADES

Empezaremos el desarrollo del presente tema manifestando que en el transcurso de su investigación bibliográfica, hemos advertido que él es denominado por algunos autores como División de Poderes y por otros como Separación de Poderes, refiriéndose en ambos casos a lo mismo. No obstante lo anterior y por usarse en nuestra Constitución el término de División de Poderes, será éste el que apliquemos para la realización del presente trabajo.

A nuestro juicio y tomando en consideración lo que manifiestan respecto al poder, los tratadistas contemporáneos del Derecho, de la Ciencia Política y de la Teoría General del Estado, ambas acepciones, la de separación de poderes y la de división de poderes no son las más apropiadas, pues el poder es contemplado como una unidad la cual no puede ser fraccionada o separada. En este sentido, creemos que una designación más adecuada podría ser la de Organos de Poder, ya que ella describe de manera más aproximada la naturaleza jurídico-política atribuida a este principio, mencionando además en forma unitaria a los distintos elementos con los que cuenta el poder para su ejercicio, pero dado que no es el propósito de este capítulo establecer si es adecuada o no su denominación, dejaremos a los tratadistas esta tarea, pues ellos cuentan con mayor autoridad para la realización de tal fin.

La división de poderes es un principio dogmático del estado moderno, que atribuye en órganos distintos, correspondientes a instituciones diferentes, el ejercicio de las funciones que él lleva a cabo, implicando esta situación la forma en que se encuentran delimitadas y distribuidas las competencias y el ejercicio del poder soberano dentro del propio Estado; es además un principio dogmático, toda vez que contribuye a afirmar la identidad absoluta entre la separación de los órganos del estado y el reconocimiento y garantía de la libertad.

Por otra parte, la división de poderes inspirándose en "El Espíritu de las Leyes" de Montesquieu, ha sido vista también como un principio institucional, ya que a partir de la Constitución Norteamericana de 1787, la cual atribuye las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, en un Congreso, en el Presidente y en un tribunal superior junto con los jueces inferiores respectivamente y, desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que en su artículo 16 establece que "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada la separación de poderes carece de Constitución", ha servido de base para distribuir las funciones del Estado en órganos distintos, sin perjuicio de las interrelaciones y colaboraciones que existan entre ellos, configurando de esta manera la arquitectura institucional del Estado Contemporáneo (28).

Cabe mencionar que México desde su nacimiento como nación independiente, ha organizado al estado inspirándose en este principio, pues en el artículo 6o. de la Constitución de 1824 se establece que:

28 Cfr. PABLO LUCAS VERDU: Curso de Derecho Político Volumen II; Tecnos, Madrid, 1974, p. 126.

6. Se divide en supremo poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (29).

2. TEORÍA DE LA DIVISION DE PODERES.

Aún cuando desde Aristóteles existen algunos escritos que tratan sobre las funciones que desempeñan los órganos del poder público, no fue sino hasta Montesquieu, con quien el principio de la división de poderes adquiere el carácter de dogma constitucional, difundándose como tal en su libro "El Espíritu de las Leyes".

Por lo que atañe a la división de poderes, Montesquieu en esta obra toma como línea de investigación la protección de la libertad, denominada libertad política; señala asimismo, tanto el tipo de instituciones políticas como la condición en que éstas deben hallarse para que dicha libertad se encuentre protegida indicando que tal condición, sólo se presentará en un sistema en el que los poderes estén separados y puedan frenarse recíprocamente.

A continuación citaremos algunos pasajes del Capítulo VI del Libro XI de "El Espíritu de las Leyes", pues es ahí donde al hablar de la Constitución Inglesa, se menciona el tema de la división de poderes, permitiéndonos presentarlos en distinto orden al establecido en la referida obra, para efectos de una mejor comprensión.

...hay en el mundo una nación cuyo código constitucional tiene por objeto directo la libertad política. Vamos a examinar los principios fundamentales de su constitución, si son buenos en ellos veremos la libertad como un espejo.

29 FELIPE TENA RAMIREZ: Leyes Fundamentales de México 1808-1973; Porrúa, México, 1973, p. 168.

La libertad política en un ciudadano, es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno de su seguridad; para que esta libertad exista, es necesario un Gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro.

La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados, pero en los Estados moderados tampoco la encontramos siempre; sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia externa que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría!, ni la virtud puede ser limitada.

Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas.

En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas 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 invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a éste último poder judicial y al otro poder ejecutivo del Estado.

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temer se que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos y los pleitos entre particulares (30).

30 MONTESQUIEU: El Espíritu de las Leyes (trad. del francés por Nicolás Estevanes); Librería "El Atenco" Editorial, Buenos Aires, 1951, pp. 201, 202 y 203.

2.1 Sentido del Pensamiento de Montesquieu.

De la cita transcrita con anterioridad advertimos, que para Montesquieu es necesaria la existencia de un control de poder y además, garantizar la libertad desligándola de los derechos del rey; asimismo comprende que estos derechos del rey, o sea el poder legislativo, el poder ejecutivo del estado y el poder de juzgar, deben confiarse a titulares distintos, mismos que tendrán la facultad de frenarse o impedirse mutuamente, sobre todo cuando alguno de ellos trate de adentrarse en la vereda de la tiranía. No obstante lo anterior, podemos decir que la verdadera importancia del pensamiento de Montesquieu radica en que

...descompone y secciona la soberanía del Estado en tres poderes principales, susceptibles de ser atribuidos separadamente a tres clases de titulares constituyendo estos a su vez dentro del Estado tres autoridades primordiales, iguales e independientes, es decir, a la noción de la unidad del poder estatal y de la unidad de su titular primitivo; Montesquieu oponía un sistema de pluralidad de poderes (31).

Cabe señalar que Montesquieu no es claro con respecto al carácter que la división de poderes debe adoptar, pues no precisa si esta división debe darse en forma flexible permitiendo una colaboración de poderes o bien, deba ser tajante y categórica, ocupando cada poder posiciones cerradas con una función determinada.

2.2 Teoría de la División de Poderes en la Actualidad

En nuestros días, el contenido de la así llamada división de poderes consiste por un lado, en recoger la necesidad que tiene el Estado de cumplir con determinadas funciones y, por el otro, en que los pueblos de los

31 MIGUEL LANZ DURET: Derecho Constitucional Mexicano (Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen); 2a. ed., México, 1933, p. 112.

estado salen beneficiados al ser realizadas dichas funciones por diferentes órganos, garantizándose así la libertad del hombre tal y como lo pretendía Montesquieu; en este sentido resulta, que al hablar de la división de poderes nos estamos refiriendo a la forma clásica de expresar la necesidad existente de distribuir, delimitar y controlar el ejercicio del poder soberano o soberanía. Cabe señalar que lo que erróneamente se ha denominado división de poderes, constituye la expresión mediante la cual se indica que las funciones estatales se hallan distribuidas en distintos órganos y por ello, no obstante lo profundamente enraizado de su uso, dicha denominación debe entenderse en forma figurativa, pues como se ha manifestado con anterioridad, el poder no es objeto de división alguna (32). Asimismo es conveniente destacar, que las funciones que competen a los distintos órganos del Estado só lo puedan ser ejercidas mediante la personificación de los mismos, haciéndose por ello necesario que uno o varios hombres los conformen; estos individuos en virtud de la representación política, integran a dichos órganos convirtiéndose en sus titulares, los cuales como lo veremos más adelante, son quienes gobiernan al pueblo, es decir, son sus gobernantes (33).

Por otra parte, André Hauriou al exponer el tema de la separación tajante o flexible de los poderes menciona, que los intérpretes contemporáneos de Montesquieu entendían que su pensamiento proponía que Gobierno, Parlamento y Cuerpos Judiciales eran cada uno de ellos un órgano del estado, cuya existencia sólo se justifica por la función que desempeñan, limitán-

32 Cfr. KARL LOEWENSTEIN: Teoría de la Constitución (trad. del alemán por Alfredo Gallego Anabitarte); Ariel, Barcelona, 1965, p. 55.

33 Cfr. IGNACIO BURGOA: Derecho Constitucional Mexicano; la. ed., Porrúa, México, 1973, p. 596.

dose estrictamente en ella sin invadir las funciones de los demás órganos; pero a pesar de tal situación, Hauriou estima que esta interpretación puede no ser correcta, pues cuestiona que Montesquieu pudo haber observado que estos órganos o poderes comenzaban a colaborar, ya que en un pasaje de "El Espíritu de las Leyes" referente a la Constitución Inglesa, se menciona que los poderes se verán forzados a moverse o concentrarse, lo cual implica en esencia una colaboración o en todo caso, una separación flexible de poderes (34).

De cualquier forma, ya sea que se hubiere mal interpretado a Montesquieu o no, los tratadistas de nuestra época sostienen que entre los órganos o poderes existe una relación estrecha basada en la colaboración; de igual modo manifiestan que si bien, dentro del objetivo primario de esta teoría se pretendía garantizar la libertad política en beneficio de los derechos ciudadanos, basándose en la existencia de tres poderes distintos, la realidad política del presente nos muestra que por encima de tan alto fin

...predomina hoy un principio capital que constituye el punto culminante del sistema moderno: el principio de la unidad del Estado. Y esta unidad no puede ser garantizada mas que a condición de que entre la multitud de autoridades y la especialización de las competencias, de cada una de ellas resulte la organización del Estado, combinada de tal manera que tenga como resultante una voluntad unitaria (35).

2.1.1 Colaboración de Poderes.

Siendo sabedores de que entre los poderes u órganos del Estado existe no una independencia, sino una interdependencia basada en la colaboración, pasaremos ahora a explicar el modo en que ella se presenta, haciéndose

34 Cfr. A. HAURIUO: op. cit., pp. 239-240.

35 M. LANZ DÜRET: op. cit., p. 113.

necesario distinguir en primer lugar, lo que se conoce como función formal y como función material de los Organos del Estado.

La función formal es aquélla que atiende al órgano que realiza dicha función y en este sentido entendemos, que todas las funciones que realiza el legislativo por ejemplo, serán actos legislativos sin menoscabo de la naturaleza del acto. Por lo que corresponde a la función material, en ella solo se contempla la naturaleza intrínseca del acto sin importar el órgano que la realiza, siendo un ejemplo de ella la facultad reglamentaria del ejecutivo, la cual no obstante que es atribuída exclusivamente a él, materialmente es una función legislativa pues implica una norma general, abstracta e impersonal (36).

Tomando en consideración la función formal y material de los Organos del Estado, podemos decir en una primera instancia que en la Colaboración de Poderes, la clasificación de legislativo, ejecutivo y judicial sólo obedece a las funciones que primordialmente desempeñan los Organos del Estado; así mismo indicaremos que tales funciones no son exclusivas de cada órgano, que dando en consecuencia fuera la idea, de que sólo deben ejercer las funciones que comprende su principal esfera de competencia.

Ahora bien, con el propósito de profundizar en los planteamientos arriba expuestos, transcribiremos los juicios que Duverger comenta al respecto, pues de los autores consultados es quien de manera más clara explica la colaboración de poderes.

36 JORGE CARPIZO: La Constitución Mexicana de 1917; 2a. ed., Bolea de México, México, 1973, p. 244.

La colaboración de poderes se caracteriza por tres ideas esenciales: 1o. En la base supone una distinción de las funciones del Estado, que son confidadas a distintos órganos; 2o. Pero tales órganos no están rigurosamente especializados en sus funciones, existen dominios de acción común; 3o. Por último, lejos de estar rigurosamente aislados los unos de los otros, los órganos del Estado disponen de medios de acción recíproca. Distinción de los poderes, colaboración funcional y dependencia orgánica, esas tres fórmulas definen bien la colaboración de poderes, oponiéndola a la vez a su confusión y a su separación.

1o. **DISTINCION DE PODERES.**- Para que los órganos del Estado puedan colaborar, es preciso que sean distintos. La colaboración de poderes es pues, cosa bien distinta de su confusión. Supone la existencia de numerosos órganos no totalmente subordinados los unos a los otros. Supone igualmente que cada uno de los órganos esté especializado en principio en el ejercicio de una función.

Con tales elementos, la colaboración de los poderes se aproxima a la separación, de la cual algunos consideran que es simple variedad, distinguiendo la separación llamada absoluta -que corresponde a la separación pura y simple, sin epíteto, tal y como la hemos descrito- de la separación llamada flexible, que no es sino la colaboración de poderes.

Sin embargo, colaboración y separación de los poderes se oponen a dos puntos esenciales: la especialización de las funciones y la independencia de los órganos.

2o. **COLABORACION FUNCIONAL.**- A título principal, cada órgano de estado está investido de una función. Hay por lo tanto, una cierta especialización, pero solamente relativa; en efecto, excepcional o accesoriamente, los diversos órganos gubernamentales pueden participar en las actividades pertenecientes a otra función ajena a la suya. Esta colaboración funcional se realiza según dos modalidades.

En primer lugar se encuentra una cierta invasión de un órgano en la función del otro. El órgano Ejecutivo podrá realizar ciertos actos de función legislativa, especialmente en materia reglamentaria; por su parte, el órgano legislativo ejercerá las actividades de la función ejecutiva, por ejemplo en los ámbitos presupuestario y diplomático.

Por el contrario, existe verdadera colaboración funcional cuando dos órganos actúan de concierto para la elaboración de un mismo acto. Así, el Gobierno participará en la confección de las Leyes del Parlamento por la iniciativa, por la promulgación, por el veto; recíprocamente el Parlamento tomará parte en ciertos actos de gobierno por medio de la consulta previa o la ratificación posterior (ejemplo: la ratificación de los tratados).

3o. DEPENDENCIA ORGANICA.- Por último, la colaboración de los poderes supone que los diversos órganos gubernamentales no están aislados los unos de los otros, sino, por el contrario, dotados de los principales medios de acción recíproca que hemos descrito anteriormente -aún prescindiendo de aquellos que puedan resultar de su colaboración funcional (iniciativa, veto, promulgación, ratificación, consulta, etc.)

El Ejecutivo tendrá, pues, una acción sobre el Legislativo por medio de una participación de los debates de las asambleas. Por su parte, el Legislativo podrá ejercer presión sobre el Ejecutivo, especialmente por la encuesta, la cuestión, la interpretación y la responsabilidad política (37).

Una vez anotado lo anterior, solo nos resta por indicar con relación al principio de división de poderes, que del carácter ambiguo de las fórmulas de Montesquieu o de las diferentes interpretaciones dadas a su pensamiento, dicho principio ha contribuido al nacimiento de los diversos regímenes políticos, siendo los más aceptados por las distintas sociedades, el Régimen Presidencial y el Régimen Parlamentario, los cuales implican una diferente concepción de la división de poderes.

3. LA DIVISION DE PODERES EN MEXICO.

La doctrina constitucional mexicana, partiendo de lo señalado por nuestra Constitución Política explica, que el principio de división de po-

37 MAURICE DUVERGER: Instituciones Políticas y Derecho Constitucional (trad. del francés por Jesús Ferrero); Ariel, Barcelona, 1962, pp. 192-193.

deres toma como base la idea de que a los Poderes de la Unión, les son distribuidas las distintas funciones del Estado, sin que ellos puedan reunirse o concentrarse en un solo poder.

Sin embargo, Borgoa al respecto nos comenta, que esta prohibición en relación a las funciones estatales no es tajante o absoluta, pues en distintos numerales de nuestro Código Político se advierte que algunas de ellas no son otorgadas con exclusividad a un determinado poder, ya que la clasificación de legislativo, ejecutivo y judicial sólo obedece a que sus funciones primordiales estriban en elaborar leyes, en aplicarlas a casos concretos sin resolver ningún conflicto jurídico y en decidir controversias de derecho conforme a las leyes, de tal suerte que no se excluye la posibilidad que cada uno de ellos pueda ejercer funciones que no se comprenden dentro de su principal esfera de competencia (38).

De lo expuesto en el párrafo anterior se advierte, que la doctrina constitucional mexicana coincide con la concepción actual de la división de poderes, ya que no aprecia una separación tajante o absoluta de los poderes, sino que establece la existencia de una separación flexible de los mismos basada en la colaboración.

Ahora bien, si en nuestro país no es ajena la idea de la colaboración de los poderes, nos vemos en la necesidad de explicar cómo es que ésta se manifiesta, para ello citaremos y comentaremos algunos preceptos de nuestra Carta Magna.

En primer término, analizaremos el artículo 49 constitucional,

38 Cfr. I. BURGOA: op. cit., p. 658.

pues es en él donde nuestra Ley Fundamental establece el principio de división de poderes:

Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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 por el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar (39).

Como primer punto a analizar, encontramos que al igual que en la Constitución de 1824, este artículo consagra la división de poderes al indicar que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Cabe señalar que de acuerdo al artículo 50 de nuestra Norma Fundamental, el Legislativo se encuentra depositado para su ejercicio, en un Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores; que el Ejecutivo, con base en lo dispuesto en el artículo 80, se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Judicial, según lo prevé el artículo 94, en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegados y unitarios de circuito, y en juzgados de distrito.

En segundo lugar destaca la protección que al principio de la división de poderes hace este artículo, pues apeándose a la intención que Montesquieu pretendía con el citado principio, se señala que no podrán reu-

39 Art. 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1990, p. 45.

nirse más de dos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

Por último, en el propio artículo 49 se expresan los casos de excepción al principio de la división de poderes, mismos que se refieren a los supuestos previstos en los artículos 29 y 131 segundo párrafo de la Constitución; en ambos casos corresponde al titular del Ejecutivo Federal mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de la Unión, legislar en los supuestos y mediante los mecanismos que expresamente señala la propia Constitución.

A continuación analizaremos los preceptos constitucionales que prevén los mencionados casos de excepción.

Art. 29.- 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 éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo 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 tuviere 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 (40).

Como puede advertirse en la lectura de este artículo, es en su parte final donde se señala la facultad extraordinaria en favor del titular del

Ejecutivo Federal para legislar, expresando que el Congreso podrá conceder "las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación"; esta autorización, tal y como lo prevé al propio artículo, sólo podrá concederse en una situación de emergencia y su finalidad es la de poder hacer frente rápida y fácilmente a dicha situación, entendiéndose además que el Ejecutivo sólo podrá legislar sobre los asuntos relacionados con tal emergencia y una vez suspendidas las garantías individuales (41).

El segundo párrafo del artículo 131 establece:

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 urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera 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 hubiese hecho de la facultad concedida (42).

Resulta de la cita anterior, que con el ánimo de regular de manera más eficiente el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o bien poder realizar cualquier otro propósito en beneficio del país, al Ejecutivo de la Unión previa autorización del Congreso, le son otorgadas facultades extraordinarias para que pueda disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, para poder crear otras o para restringir y prohibir las importaciones y exportaciones de productos, artículos y efectos.

41 Cfr. JORGE CARPIZO: El Presidencialismo Mexicano; 2a. ed., Siglo XXI, México, 1979, p. 101.

42 Art. 131 de la CPEUM; p. 121.

Por lo que corresponde a la aprobación que el Congreso realiza cada año sobre el ejercicio de estas atribuciones, en el caso de que ellas no llegaran a ser aprobadas, Jorge Carpizo nos comenta que por tratarse de hechos consumados no habría nada que hacer; sin embargo cabe la posibilidad de que el Congreso al renovar la concesión de tales atribuciones, le señale al Ejecutivo ciertas directrices a seguir o bien otorgue una nueva autorización de ellas (43).

Desde otro punto de vista diremos, que no es dable interpretar que las facultades extraordinarias concedidas al Jefe del Ejecutivo por el Poder Legislativo en forma limitada y en cierto campos sea anticonstitucional, pues tal delegación no debe considerarse como una abdicación del Poder Legislativo, sino como una cooperación o colaboración de un poder hacia otro. Sobre este particular existen dos tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales sostienen lo siguiente:

Si bien es cierto que la facultad de expedir leyes corresponde al Poder Legislativo, también lo es que cuando por circunstancias graves o especiales, no ha ce uso de esa facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se repunte anticonstitucionalismo el uso de dichas facultades por parte de aquél. Porque ello no significa, ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del Poder Legislativo en el Ejecutivo, sino mas bien una cooperación o auxilio de un poder a otro. El otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, no restringe las facultades del Legislativo para expedir las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos, sino que sólo capacita a aquel Poder para expedir las leyes que deban normar el funcionamiento de la Hacienda Pública, y que no son únicamente las ya dichas de ingresos y egresos; y si no obstante las

43 J. CARPIZO: El Presidencialismo..., p. 109.

facultades extraordinarias, el Poder Legislativo expide los presupuestos de ingresos y egresos, esto sólo significa que el Ejecutivo, a pesar de las facultades, queda incapacitado para legislar respecto de dichos presupuestos durante el año para el cual deben regir (44).

La delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es una excepción al principio de división de poderes, y por su carácter excepcional, esta delegación produce la consecuencia de que, tanto la legislatura al otorgarla como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión, para no sobrepasar el margen de la excepción (45).

Por otra parte, además de las facultades extraordinarias otorgadas al titular del Ejecutivo Federal, mismas que convalidan la existencia de una coordinación entre los Poderes de la Unión, obran también en nuestra Constitución Política algunas disposiciones que confirman el régimen de colaboración de los poderes; de estas disposiciones voy a permitirme anotar la idea central de ellas, refiriéndome sólo a las que se relacionan con los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya que son éstos los órganos que ocupan la atención de nuestro trabajo.

- Cuando las Cámaras no se ponen de acuerdo en la terminación anticipada del período de sesiones, resuelve el Presidente de la República (artículo 66).
- Cuando las Cámaras difieren en cuanto al tiempo y modo de trasladarse a determinado lugar, el Ejecutivo terminará la

44 Ponente, MARIANO RAMIREZ VAZQUEZ: Título, Facultades Extraordinarias; fuente Pleno, aprobada por unanimidad de 20 votos; época 6a., Tomo CXVIII, p. 77.

45 Ponente, MARIANO RAMIREZ VAZQUEZ: Título, Facultades Extraordinarias; fuente Pleno, aprobada por unanimidad de 20 votos; época 6a., Tomo CXVIII, p. 29.

diferencia eligiendo uno de los dos extremos en cuestión, (artículo 68).

- El Presidente de la República asiste a la apertura de sesiones del Congreso de la Unión y presenta por escrito un informe del estado general que guarda la administración pública (artículo 69).
- El Presidente tiene derecho a iniciar leyes o decretos (fracción I del artículo 71).
- Aprobados los proyectos de leyes y decretos por las dos Cámaras, el Ejecutivo es el encargado de publicarlos (inciso A del artículo 72).
- El Presidente tiene derecho de veto con respecto a los proyectos de leyes o decretos (inciso C del artículo 72).
- El Congreso de la Unión tiene facultad para cambiar la residencia de los Poderes Federales (fracción V del artículo 73).
- El Congreso de la Unión está facultado para conceder licencia al Presidente de la República, para constituirse en Colegio Electoral y designar a quien deba sustituirlo, ya sea con el carácter de sustituto interino o provisional (fracción XXVI del artículo 73).
- El Congreso acepta la renuncia del cargo de Presidente de la República (fracción XXVII del artículo 73).

- La Cámara de Diputados se erige en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señale respecto a la elección del Presidente (fracción I del artículo 74).
- La Cámara de Diputados tiene facultad para vigilar el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor (fracción II del artículo 74).
- La Cámara de Diputados nombra a los empleados de la Contaduría Mayor (fracción III del artículo 74).
- La Cámara de Diputados puede aprobar o negar los nombramientos que le someta el Presidente de la República de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (inciso VI del artículo 74).
- El Senado de la República aprueba los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión (inciso I del artículo 76).
- La Cámara de Senadores ratifica los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea (fracción II del artículo 76).
- El Senado está facultado para otorgar o negar la aprobación de los nombramientos que le someta el Ejecutivo Federal de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la solicitud de licencia y de renunciaciones

de los referidos funcionarios (fracción VI del artículo 76).

- El Ejecutivo puede proponer a la Comisión Permanente que convoque a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión o a una de las Cámaras (fracción IV del artículo 79).
- El Presidente de la República tiene facultad reglamentaria (fracción I del artículo 89).
- Los secretarios de despacho o jefes de departamento administrativos, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del despacho que guardan sus respectivas dependencias. Cualquiera de las Cámaras podrán citar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativos, Directores o Administradores de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie algún negocio relativo a sus respectivos ramos (artículo 93).

Por último, ya para concluir, deseamos manifestar con base en lo expuesto a lo largo del presente capítulo, que nuestra Constitución Política consagra al Principio de División de Poderes, considerando una colaboración en el desempeño de las funciones que llevan a cabo los órganos de gobierno; cabe advertir que esta situación no es exclusiva del Estado Mexicano, pues la realidad de los hechos nos demuestra que las distintas funciones estatales, difícilmente pueden ser realizadas tal y como Montesquieu las concebía, ello se debe a que la así llamada división de poderes no constituye un principio doctrinario inmovil, sino un principio jurídico político dinámico que

se ha desarrollado en la hisotria y que ha variado según la época y lugar en que se ha aplicado.

CAPITULO III

DEMOCRACIA

I. GENERALIDADES.

Antes de dar inicio al presente capítulo debemos tener en cuenta, que el ideal democrático es un fenómeno que siempre ha estado presente en la conciencia de los mexicanos y por ello, en el artículo 49 de nuestra Constitución Política, se le ha consagrado al manifestar que es voluntad del Pueblo Mexicano adoptar como forma de gobierno la democracia; asimismo cabe señalar que no obstante su consagración como forma de gobierno, el Constituyente del 17 tomando en consideración la trascendencia e importancia que implica para los mexicanos este ideal, estimó que además de abarcar los aspectos político y jurídico, debe comprender también el económico, el social y el cultural, para que de esta forma México cuente con los elementos suficientes que le permitan alcanzar su desarrollo y progreso.

En otro orden de ideas manifestaremos que etimológicamente la palabra Democracia deriva de la voz latina *democratia*, misma que fue tomada del vocablo griego *demokratia*, el cual se encuentra compuesto de las raíces *demos*, que significa "pueblo" y *krateo*, que significa "yo gobierno", resultando en consecuencia que la palabra *democracia* expresa la idea de gobierno del pueblo, siendo ésta su acepción en la lengua castellana (46).

Por su parte, los criterios de los postulados democráticos mencionados en el tema de soberanía, mismos que legitiman al pueblo para

46 Cfr. J. COROMINA: op. cit., p. 204.

poderla ejercer, encuentran su origen y explicación en función a lo siguiente:

En primer lugar y con relación a la forma o estructura de la de mocracia, Abraham Lincoln en su Oración de Gettysburg, nos señala que ella es el "Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". Asimismo, para revestir a la democracia de elementos que guíen su sentido, en el contenido e implicaciones de los conceptos de "Libertad" e "Igualdad" encontramos precisado el propósito o substancia de ella (47)

2. CONCEPCION DE LA DEMOCRACIA.

Como paso siguiente en nuestro trabajo, apuntaremos algunos comentarios en torno a los criterios aludidos en el párrafo anterior, los cuales nos servirán de base para formular una concepción de la democracia.

La expresión "gobierno del pueblo" se encuentra íntimamente ligada al principio de la soberanía, ya que al radicar esencial y originalmente en el pueblo, explica el origen popular de ella, de tal suerte que si un gobier no se llegase a apartar del pueblo o quisiera actuar en contra de su voluntad, dicho gobierno dejaría de ser democrático (48). Por otra parte, el hecho de que un gobierno sea del pueblo, es consecuencia del ejercicio que éste hace de su soberanía, mediante la facultad de autodeterminación.

Si realizáramos una interpretación literal de lo que implica un "gobierno para el pueblo", estaríamos haciendo referencia a lo que se conoce como Democracia Pura, es decir, aquel régimen político en el que el pueblo

47 Cfr. LUIS QUINTANILLA: Democracia y Panamericanismo; Ediciones Cuadernos Americanos, México, 1952, p. 26.

48 Cfr. *ibid.*, p. 27.

participa de manera directa e inmediata en los asuntos públicos, situación que en las democracias modernas es imposible, pues el gran número de ciudadanos así como lo vasto de los territorios con los que cuentan los estados contemporáneos, impiden poder llevar a la práctica tal hecho; en este sentido, la representación política, tema del que nos ocuparemos con posterioridad, constituye el instrumento jurídico que brinda la solución a dicho problema, pues gracias a ella algunos de los miembros que conforman a un pueblo, reciben facultades de éste para llevar a efecto las funciones de gobierno. Cabe señalar que el acto que da vida a la representación política es el sufragio, el cual también trataremos en su oportunidad (49).

La frase "gobierno para el pueblo" determina la tendencia social de la democracia, pues implica que el gobierno se establece como un cuerpo político en interés y beneficio del pueblo, pero para que esta situación sea factible ¿qué debe hacer un gobierno para el pueblo?, o sea, para el pueblo ¿qué?. La respuesta a estas interrogantes la encontraremos inserta en el contenido e implicaciones de los conceptos de Libertad e Igualdad (50).

Por lo que corresponde a la libertad en su acepción más genérica, ella consiste en el dominio que todo hombre tiene sobre sí mismo. Desde un punto de vista subjetivo, la libertad es el poder de la conciencia y de la voluntad humana sobre el organismo que integra la personalidad y es ejercida, mediante la ejecución de todos los actos propios de la naturaleza del ser humano en estado de convivencia social. De igual forma, desde un enfoque objetivo, la libertad es el conjunto de condiciones necesarias que aseguran la existencia, integridad, el desarrollo y manifestaciones inmediatas y mediatas

49 Cfr. *ibid.*, p. 30.

50 Cfr. *ibid.*, pp. 30-31.

de la personalidad (51).

En consecuencia con lo escrito en el párrafo que nos antecede podemos decir, que la libertad siendo un elemento esencial de la persona, se nos revela como una potestad inseparable del ser humano, la cual consiste en la realización trascendental de los fines personales que el hombre se forja a través de los medios idóneos que su arbitrio le sugiere; estos fines se materializan en su actuación externa dentro de la colectividad, teniendo como restricción lo establecido por la ley en aras del interés social o estatal, o de un interés privado ajeno (52).

Por otra parte, dado que la libertad se extiende a todas las manifestaciones de la actividad humana, resulta difícil podernos referir a ella de manera genérica, siendo ésta la razón por la cual en nuestro constitucionalismo, su implantación y reconocimiento es consignado en libertades específicas a título de derechos subjetivos públicos, corriendo a cargo del Estado la obligación de garantizar y respetar su observancia (53). A este conjunto de libertades específicas, la Teoría Clásica del Derecho Constitucional las divide en dos grandes grupos: las Libertades Civiles y las Libertades Políticas.

Las libertades civiles son aquellas que atañen a la realización y destino personal del individuo, tanto en el aspecto material como espiritual (54). Dentro de nuestra Constitución Política, las libertades civiles se encuentran reconocidas en el capítulo de Garantías Individuales, constituyendo el grupo de artículos que la Doctrina Constitucional Mexicana denomina como

51 Cfr. C. SANCHEZ VIAMONTE: op. cit., p. 382.

52 Cfr. IGNACIO BURGUOA: Las Garantías Individuales; 7a. ed., Porrúa, México, 1972, p. 323.

53 Cfr. *ibid.*, p. 327.

54 Cfr. A. HAURIOU: op. cit., p. 205.

Garantías de Libertad; de este grupo de garantías anotaremos a continuación aquellas que se encuentran más íntimamente ligadas a nuestro tema: Garantía de Libertad de Enseñanza (en los términos del artículo 3); Garantía de Libertad de Expresión y Pensamiento (artículo 6); Garantía de Libertad de Imprenta (artículo 7) y, Garantía de Libertad de Reunión y Asociación (artículo 9).

Las libertades políticas por su parte, se relacionan de manera directa con la democracia, pues consisten en la facultad de poder hacer todos aquellos actos a través de los cuales los hombres, en su carácter de ciudadanos, participan en la formación del gobierno de igual modo que intervienen en su funcionamiento (55); dado lo anterior resulta que las libertades políticas tienen una implicación colectiva, pues se refieren a una colaboración en la gestión pública, en la cual la colectividad participa tanto en el gobierno como en la formación del mismo (56). El reconocimiento de estas libertades en nuestra Carta Magna, se encuentra asentado en los siguientes artículos: Artículo 9o., el cual constituye el fundamento primario que permite la existencia de los partidos políticos (los cuales juegan un papel de gran importancia en las democracias contemporáneas); en el artículo 35 fracción I, II y III, y en el artículo 36 fracciones III, IV y V; estos últimos dos artículos, dan origen a las expresiones mediante las cuales el ejercicio de la soberanía se hace patente, ya que establecen el derecho de voto y de elegibilidad propios de la ciudadanía, mismos que conforman el sufragio, que es el instrumento jurídico mediante el cual se constituye el gobierno.

Por último es conveniente indicar, que aún siendo diferente el

55 Cfr. C. SANCHEZ VIAMONTE: op. cit., p. 282.

56 Cfr. A. HAURIOU: op. cit., p. 194.

contenido de ambas libertades, unas y otras se apoyan y garantizan entre sí, pues la participación de los ciudadanos en el gobierno, ya sea con el carácter de gobernantes o gobernados, tiene como fin el asegurar que las libertades civiles no se vean amenazadas; por su parte el ejercicio de las libertades civiles, tales como la de enseñanza, de expresión, de pensamiento, de imprenta o asociación y reunión, se convierte en un eficaz medio de defensa de las libertades políticas, pues la influencia de estas libertades civiles repercuten en la conciencia de la colectividad (57).

Por lo que concierne a la igualdad diremos, que ella implica una semejanza en el status y no el hecho de que todos los hombres sean idénticos. Dentro de la democracia igualdad significa por un lado, que todos los ciudadanos merecen tratamiento igual ante la ley y por el otro, que al mismo tiempo ha de disfrutar de oportunidades similares para su mejoramiento y desarrollo, tanto en el plano social como en el económico y cultural, así como en su participación dentro de la vida política (58).

En nuestros días el ideal democrático de la humanidad, tiende a suprimir las desigualdades preestablecidas en los documentos constitucionales de los siglos XVIII y XIX, en donde el privilegio era norma aceptada por los que detentaban el poder.

Siendo sabedores de que en todo el mundo falta mucho por realizar y por tal motivo México no es la excepción, debemos reconocer que los sistemas democráticos de hoy son superiores a los de las dos pasadas centurias, ya que las desigualdades han ido disminuyendo paulatinamente en todos

57 Cfr. *ibid.*, pp. 196-197.

58 Cfr. L. QUINTANILLA: *op. cit.*, p. 38.

aquellos países que como el nuestro, han logrado incursionar en el cauce democrático y se encuentran transitando dentro de él.

México ha podido ser capaz de ir substrayendo poco a poco las desigualdades, entendiendo por un lado, que la democracia implica igualdad de oportunidades, situación que es factible cuando los iguales son tratados igual y cuando los desiguales son tratados tomando en cuenta sus diferencias relevantes (59), y por el otro lado, estableciendo a su vez en la Constitución Política, que la democracia no solo abarca los aspectos jurídico y político, sino también el económico, el social y el cultural; este mandato se encuentra expresado dentro del artículo tercero constitucional, el cual indica que la democracia es considerada

...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (60).

Siendo que la igualdad cobra vida en diversas facetas por las que incursiona la actividad del hombre y dado que el campo que nos ocupa sólo es el político, expresaremos a continuación algunos comentarios de ella en torno a dicho campo.

La igualdad política implica dos aspectos, uno negativo y otro positivo. El primero consiste en la abolición de cualquier tipo de privilegios, situación que es garantizada por medio de la ley; el segundo se traduce en un goce semejante de libertades para el pleno desenvolvimiento de la actividad propia del hombre. También podemos mencionar con relación a la igualdad po

59 Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano I-O; op. cit., p. 1611.

60 Art. 3 de la CPEUM; p. 8.

lítica, dos esferas de aplicación, una en la que el pueblo actúa como gobernante, mediante el ejercicio del sufragio y por virtud de la representación política y otra, en la que aparecen los ciudadanos como particulares y gobernados; como particulares, la igualdad se expresa en un disfrute pleno de las libertades y derechos, sin hacer distinción de carácter político, racial, religioso, de sexo, cultural, económico y social, pues ninguna de estas circunstancias puede suprimir la condición de ciudadano, ni es obstáculo para gozar de los derechos y libertades inherentes a él; como gobernados, la igualdad se manifiesta en el plano político y administrativo de forma tal, que todos los ciudadanos que se encuentren en aptitud legal para ello, puedan aspirar a ocupar cargos de elección y puestos públicos, así como desempeñar las funciones propias de estos (61).

Habiendo anotado los anteriores comentarios, entendemos en una primera instancia a la Democracia, como el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo dentro de un contexto de libertad e igualdad, pero para que esta situación pueda ser realizada con mayor efectividad, es necesaria además la existencia de una comunicación estrecha entre gobierno y pueblo, o mejor dicho, entre gobernantes y gobernados, de modo tal que los primeros recojan fielmente los requerimientos de los segundos y así, se logre una participación más generalizada en el ejercicio del poder soberano. Ahora bien, tomando como base esta última consideración, podemos decir que en nuestros días la Democracia es concebida, como aquel régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo en la organización y ejercicio del poder soberano, a través de la intercomunicación y diálogo permanente entre gobernantes y gobernados, mediante el respeto de los derechos y libertades funda-

61 Cfr. N. PEREZ SERRANO: op. cit., pp. 658-659.

mentales dentro de un marco jurídico de igualdad (62).

Por otra parte cabe señalar que en el presente, considerar que el ejercicio democrático del poder soberano es una decisión unánime de la voluntad del pueblo, resulta ser un sofisma, pues es imposible imaginar que el gran número de habitantes con los que cuentan los estados modernos, tengan un pensamiento idéntico; en este sentido la realidad de los hechos nos indica, que dicho ejercicio se encuentra expresado por la diversidad de opiniones de los ciudadanos, opiniones que cuando son congruentes entre sí, forman lo que en la actualidad se conoce por un lado con el nombre de mayoría y por el otro, con el nombre de minoría o minorías. Dado el planteamiento anterior se desprende, que el ejercicio democrático del poder soberano es llevado a la práctica en la actualidad, por la decisión que toma la mayoría y en razón del juego político, la minoría o minorías aportan o negocian sus puntos de vista, aceptando el resultado que de tal juego se derive, mismo que puede ser coincidente o dididente con su forma de pensar. De esta manera observamos que la decisión tomada para llevar a efecto el ejercicio del poder soberano hoy en día, se encuentra configurada por la suma de opiniones de las distintas fuerzas políticas, lo cual nos conduce a sostener que no obstante la variedad de opiniones existentes, la participación de todo el pueblo en el ejercicio de dicho poder se encuentra presente.

Para concluir, sólo nos resta por indicar que en nuestros días, las opiniones y puntos de vista tanto de la mayoría como de la minoría o minorías, son recogidas y expresadas por los partidos políticos, circunstancia que comentaremos con posterioridad.

62 Cfr. P. LUCAS VERDU: op. cit., p. 233.

CAPITULO IV

REPRESENTACION POLITICA

I. GENERALIDADES.

Antes de empezar la exposición del presente tema deseamos advertir que si bien, entre los conceptos de representación política y gobierno existe una estrecha relación, tal situación versa de acuerdo al constitucionalismo de nuestro país, en torno a los individuos que conforman al gobierno y no en cuanto a los órganos de éste como sucede en otros países; por esta circunstancia en el tema que nos ocupa sólo aludiremos someramente a los órganos en cuestión.

Dentro de las consideraciones argumentadas en los temas de soberanía y democracia expusimos, que no obstante que el pueblo es el titular de la soberanía, el ejercicio de ella no es llevado a la práctica por él de manera directa, ya que les es conferido a los integrantes de los órganos del gobierno. La explicación de este hecho obedece al gran número de habitantes con los que cuenta el Estado moderno, situación que imposibilita a los miembros de un pueblo para que se reúnan en un determinado espacio de terreno y así, puedan deliberar y solucionar los problemas de gobierno como sucedía en la antigua Grecia o Roma, en las cuales debemos tomar en cuenta además, que no todos los hombres tenían capacidad para participar en política, pues la inmensa mayoría eran esclavos; por otra parte, dada la magnitud de los conglomerados aludidos, es también muy difícil que en nuestro país pueda practicarse el gobierno directo como sucede en los pequeños cantones suizos, pues además de ser comunidades reducidas, sus habitantes poseen tradiciones cívico-políticas distintas a las nuestras, condición que les permite adaptar-

se a ese tipo de sistema.

2. REPRESENTACION POLITICA.

Como consecuencia de la imposibilidad práctica que enfrentan los pueblos del presente para poder ejercer su soberanía de manera directa, nuestra Constitución consagra en el artículo 40 el principio de Representación Política, mismo que constituye el medio por el cual un pueblo a través de diversas técnicas, principalmente la elección, designa a algunos de sus integrantes para que ante el impedimento de poder hacerlo él mismo, materialicen mediante la ejecución de actos de gobierno, la determinación de la voluntad de ese pueblo (63).

Para que la representación política pueda ser llevada a efecto, debemos manifestar que dicho principio encuentra su justificación político-jurídica partiendo de la siguiente idea:

...los Gobernantes son representantes del pueblo, reciben su poder del pueblo. La soberanía reside en el pueblo, pero el pueblo otorga facultades, poderes a los gobernantes, quienes actúan en virtud de la representación, en función de las atribuciones que el pueblo les ha otorgado (64).

Por otra parte resulta conveniente señalar, que la representación política suele ser vinculada o equiparada con la representación civil, lo cual es una situación inadecuada, pues como nos advierte Maurice Duverger, el mandato representativo se aleja mucho del mandato civil, ya que no se trata de un mandato individual sino colectivo, dado por la nación entera al conjunto de elegidos, los cuales no representan a sus electores en particular,

63 Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano P-Z: op. cit., p. 2804.

64 MARIO DE LA CUEVA: Apuntes de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho U.N.A.M., México, p. 47.

sino a toda la nación en general (65).

En congruencia con lo anteriormente expresado, el pensamiento de Marlo de la Cueva nos brinda una explicación más detallada al respecto, indicándonos que:

La representación en Derecho Civil, es de personas, en cambio la representación política es de intereses. El mandatario en Derecho Civil debe obedecer al mandato, en la representación política, el mandatario o representante es libre y no está sujeto a instrucciones. Los representantes en materia política tienen libertad de acción, porque no representan a las personas, sino al pueblo. En el Derecho Civil, el mandatario representa exclusivamente al mandante, en cambio en el Derecho Público, el representante político no sólo lo es de quien lo eligió, sino de todo el pueblo (66).

Tomando como punto de partida la diferencia que subsiste entre la representación política y la representación civil, entendemos junto con León Duguit a la primera, como un principio político-jurídico cuyo contenido implica la existencia de un derecho objetivo, es decir, que establece la regla que determina los límites de la actividad de los representantes y los representados y no, como un principio de derecho subjetivo como lo es la representación civil, ya que ello nos conduciría a reconocer la existencia de un nexo jurídico, en el que los representantes y los representados tendrían personalidades distintas, situación que de ninguna forma puede ser posible, en virtud de que la representación política es un hecho real y patente de Solidaridad e Interdependencia (67) debido a lo siguiente: De solidaridad, pues tan

65 Cfr. M. DUVERGER: op. cit., p. 113.

66 M. DE LA CUEVA: op. cit., p. 106.

67 Cfr. LEON DUGUIT: Manual de Derecho Constitucional (trad. del francés por José G. Acuña); Editorial Francisco Beltrán Librería Española y Extranjera, Madrid, 1921, p. 121.

to representantes como representados por el hecho de ser miembros de la misma comunidad o nación, poseen lazos materiales y espirituales semejantes, asimismo, cuentan con necesidades, aspiraciones e intereses colectivos comunes, circunstancias todas estas que los conducen a ambos a encontrarse identificados, propiciando esta situación que exista una identidad en su obrar y sentir. De interdependencia, ya que no obstante que el poder soberano emana de los representados y que a los representantes se les confiere las funciones propias del ejercicio de dicho poder, ambos necesitan uno del otro para desempeñar el papel que respectivamente les corresponde, pues los representados al estar imposibilitados para ejercer de manera directa el poder soberano, lo hacen por medio de los representantes y los actos de gobierno que estos realizan, es decir, los actos que se desprenden del ejercicio del referido poder, son consecuencia y a la vez se justifican por la fuerza y el respaldo que les dan los representados a sus representantes. Cabe mencionar que el instrumento jurídico del cual se desprende dicha fuerza y respaldo es el sufragio.

Habiendo expuesto las anteriores reflexiones sobre el principio de representación política, mismas en las que encontramos su sustento doctrinal, para poder conocer la manera en que dicho principio se manifiesta en la vida política contemporánea, expondremos a continuación lo siguiente:

Al encontrarse los pueblos de los estados modernos impedidos para ejercer de manera directa su soberanía, la representación política constituye la vía por la que un pueblo, canaliza su participación política en las funciones de gobierno a través de una delegación de poder, delegación que surge de la confianza que los representados sienten y depositan en sus representantes y la cual, hace posible que estos últimos puedan llevar a efec-

to las opiniones, intereses o la voluntad de sus representados (68).

El pluralismo de necesidades, opiniones e intereses que existen en las sociedades de hoy en día, es recogido por los representantes mediante el diálogo que sostienen con sus electores en las campañas políticas previas a las elecciones, gracias a la representación política, cada una de estas necesidades, opiniones e intereses se transforman en compromisos adquiridos por los representantes, los cuales una vez que se encuentran desempeñando las funciones propias del órgano al que pertenecen, materializan en leyes, programas o decisiones de gobierno.

Como un efecto del mencionado pluralismo, la representación política de hoy en día no debe ser considerada como una exteriorización de voluntades aisladas e individuales, sino que debe apreciarse como un conjunto de expresiones que se encuentran vinculadas entre sí; de esta circunstancia se desprende que la voluntad política del pueblo, de haber sido contemplada como una mera adición de criterios, ha pasado a ser en virtud de la representación política una conciliación de los mismos, los cuales se manifiestan de modo coherente (69).

En las democracias modernas la representación política ha dado como consecuencia la formación de agrupaciones humanas conocidas con el nombre de partidos políticos, en ellos, los distintos intereses políticos de la sociedad se articulan y las diferentes corrientes de opinión política se organizan; en el interior de estas agrupaciones humanas, sus integrantes acce-

68 Cfr. LUIS SANCHEZ AGESTAS: Principios de Teoría Política; 7a. ed., Editoriales de Derechos Reunidas, Madrid, 1986, p. 269.

69 Cfr. EDUARDO ANDRADE: El Sistema Representativo Mexicano; en OCTAVIO A. HERNANDEZ et. alii: Derechos del Pueblo Mexicano Tomo I (México a través de sus Constituciones) (Doctrina Constitucional); LII Legislatura Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1985, p. 455.

den, se adecúan y se ajustan a los intereses y opiniones análogos de los demás miembros, estableciéndose así grandes corrientes políticamente homogéneas, que son expresadas en la ideología de cada partido (70). A los partidos políticos corresponde en la actualidad el proceso de simplificación que implica la representación política, ya que los distintos intereses y opiniones de los representados se concretan en un reducido número de ciudadanos, que además de ser dirigentes de su partido, son elevados a la categoría de representantes; ellos, resumen las opiniones e intereses de los miembros del partido para traducirlos como ya expresamos, en leyes, programas o decisiones de gobierno.

Dado lo anterior resulta, que la representación política consiste en el hecho de que cierto grupo político conocido como representantes, que es electo por una mayoría de la ciudadanía y que además pertenece a un partido político, se compromete con la generalidad de los ciudadanos o representados a que su actuar político, ya sea de naturaleza legislativa o ejecutiva, responderá a la ideología del partido político que lo elevó a la representación (71).

Por otra parte diremos que la representación política es la base misma de la democracia, pues vinculada con la soberanía nacional ejerce una función legitimadora, en tanto que los representantes actúan en nombre del pueblo representado (72).

Por último mencionaremos que si a través de la representación

70 Cfr. *ibid.*, pp. 269-270.

71 Cfr. P. LUCAS VERDO: *op. cit.*, p. 180.

72 Cfr. L. SANCHEZ AGESTAS: *op. cit.*, p. 269.

política, el pueblo delega en algunos de sus integrantes el ejercicio de la soberanía, de tal situación se interfiere la existencia de dos clases de sujetos dentro de un estado: los gobernantes o representantes, que son aquellos individuos que por haberseles conferido el ejercicio de la soberanía están investidos de autoridad y por ello, poseen facultad de mando o poder, lo cual les permite conducir los destinos del otro grupo de sujetos que son los gobernados o representados, mismos que por el hecho de no poder ejercer de manera directa la soberanía, se someten a las decisiones tomadas por los primeros.

3. QUIENES SON LOS GOBERNANTES.

Con el propósito de identificar con mayor precisión quiénes son los gobernantes, señalaremos en primera instancia cuáles son los órganos a los que ellos pertenecen.

Nuestra Constitución Política establece en el artículo 41, que el pueblo mexicano ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión; derivado de lo anterior, el artículo 49 de la propia Constitución señala cuáles son estos poderes, al indicar que:

Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (73).

Realizando una interpretación conjunta de los artículos 41 y 49 constitucionales, se observa que en México los Poderes de la Unión son los órganos del gobierno a través de los cuales es ejercido el poder soberano, ya que por medio de ellos el pueblo mexicano ejerce su soberanía. Asimismo,

73 Art. 49 de la CPEUM; p. 45.

también se observa que estos órganos de gobierno o Poderes de la Unión son tres: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Para lograr conocer quiénes son los integrantes de los órganos que conforman los Poderes de la Unión, es decir, quiénes son los gobernantes e identificar asimismo el órgano al que pertenecen, citaremos los siguientes artículos de nuestra Carta Magna:

Art. 50.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (74).

Art. 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (75).

Art. 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito (76).

Del contenido de los artículos apuntados se desprende, que quienes integran el Poder Legislativo son los Diputados y los Senadores al Congreso de la Unión, al Poder Ejecutivo el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y al Poder Judicial, aunque no se hace mención expresa en el artículo 94, los integrantes de la Suprema Corte, de los tribunales y de los juzgados son los ministros, los magistrados y los jueces de distrito respectivamente.

Por último, habiendo identificado a los gobernantes, sólo nos resta decir que el principio de representación política constituye el princi-

74 Ibid.

75 Ibid., p. 72.

76 Ibid., p. 78.

pio jurídico-político del cual se sirve el pueblo de México para ejercer su soberanía, siendo además el fundamento legal que permite que los actos de los gobernantes sean actos de la voluntad del pueblo, ya que estos ejercen la soberanía en representación de él.

4. EL SUFRAGIO.

Habiendo señalado el impedimento de un pueblo para ejercer directamente su soberanía y sabiendo que tal situación se resuelve gracias al principio de Representación Política, pasaremos a ocuparnos ahora del instrumento y del acto que permite la realización de tal principio, los cuales vienen a ser el Sufragio y el Voto.

Etimológicamente Sufragio proviene del vocablo sufragar, el cual es tomado del latín suffragari que significa "apoyarle", "favorecerle", "votar por alguien"; en este sentido podemos indicar que el sufragio implica el favorecimiento o apoyo dado a alguien mediante el voto (77).

Por su parte el término Voto, es tomado del latín votum que significa "promesa que se hace a los dioses", "deseo", "ruego ardiente"; asimismo deriva de la voz latina vovere que significa "prometer", "formular un ruego", siendo esta última acepción la relacionada con nuestro tema, pues podemos entender en un principio por voto, el ruego formulado por una persona hacia otra (78).

De esta forma, vinculando a la representación política con lo manifestado en las anteriores acepciones etimológicas, interpretamos en una

77 Cfr. J. COROMINA: op. cit., p. 547.

78 Ibid, p. 611.

primera instancia al Sufragio como el favorecimiento o apoyo que los representados dan a los representantes mediante el Voto, y a éste, como el acto material a través del cual los primeros formulan un ruego a los segundos para que los representen.

Si bien lo expuesto en el párrafo precedente constituye una no ción aproximada del sufragio y del voto derivada de su significación etimológica, daremos cuenta ahora de los aspectos político-jurídicos más relevantes de ambos términos.

Sánchez Viamonte define el Sufragio como

Toda manifestación de voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno (79)...

En otro orden de ideas manifestaremos, que una de las principales actividades que ocupa la atención de los estados democráticos es la de asegurar la continuidad de su gobierno, situación por la cual algunos autores consideran al sufragio como una función pública, ya que él es la fuente y asiento del propio gobierno (80); no obstante lo anterior, tal consideración no es del todo exacta, pues al corresponder el ejercicio del sufragio a los ciudadanos y no al Estado, sólo constituye el acto mediante el cual es consumada dicha función pública.

Ahora bien, siendo o no siendo el sufragio una función pública, vemos que él es el medio más adecuado para facilitar la acción democrática del pueblo en el gobierno, pues es la institución que armoniza el reconocimiento de la soberanía como atributo del pueblo, con el Estado íntegramente considerado, ya que permite que el pueblo intervenga con una amplia y directa repre

79 C. SANCHEZ VIAMONTE: op. cit., p. 195.

80 ANDRES SERRA ROJAS: Ciencia Política Tomo II; Porrúa, México, 1971, pp. 706-707.

sentación en el ejercicio positivo y eficaz del poder soberano (81).

Asimismo, la doctrina clásica considera al sufragio como universal, en virtud de que su ejercicio compete a la totalidad de la ciudadanía sin distinción alguna; no obstante lo anterior en la realidad de los hechos se observa, que tal situación no se manifiesta plenamente, pues el ejercicio del sufragio contempla excepciones que obedecen a diversas circunstancias como pueden ser la de edad, la nacionalidad, la salud mental y en algunas legislaciones como es el caso de la nuestra, por el hecho de encontrarse sujeto a un proceso criminal que merezca pena corporal, por hallarse cumpliendo dicha pena, o bien por ser ministro de algún culto religioso (82). En consecuencia, consideramos que para un mejor entendimiento de lo que ha dado en llamarse Sufragio Universal debemos contemplarlo de modo negativo, pues si bien su ejercicio no se restringe por calidades o condiciones personales, tales como la herencia, la fortuna, la cultura, etc., tampoco sugiere que todos tengan capacidad para ejercerlo, ya que pueden ser excluidos todos aquellos que no cuenten con determinada edad, aquellos que no tengan una salud mental óptima, etc. (83).

Por otro lado, no es extraño encontrar que los vocablos sufragio y voto sean usados como sinónimos incluso en algunos textos constitucionales, siendo esta situación impropia, pues en tanto que el sufragio es una prerrogativa del ciudadano, el voto es la forma práctica de sufragar y tan es así,

81 Cfr. ADOLFO POSADA: Tratado de Derecho Político Tomo II (Derecho Constitucional Comparado de los Principales Estados de Europa y América); 3a. ed., Librería General de Vicario Suárez, Madrid, 1921, p. 453.

82 Cfr. SERAFIN ORTIZ RAMIREZ: Derecho Constitucional Mexicano (Sus Antecedentes Históricos, las Garantías Individuales y el Juicio de Amparo); 1a. ed., Cultura, México, 1961, p. 202.

83 Cfr. N. PÉREZ SERRANO: op. cit., p. 343.

que cuando un ciudadano sufraga en el sistema de voto secreto, aunque su voto sea anulado o quede en blanco, está ejerciendo esa prerrogativa, ya que sufragó mas no votó (84).

Cabe hacer notar que en México el Voto es apreciado de la siguiente manera: es Directo, toda vez que el elector lo deposita directamente en las urnas y no a través de un tercero; es Individual, pues el voto de cada individuo vale sólo una unidad y el conjunto de esas unidades a favor de un determinado candidato, es el número de votos que se dan a su favor; es Secreto, en virtud de que quien lo emite no lo da a conocer a ninguna persona, pues al marcar su boleta lo hace en la intimidad, depositándolo doblado en una urna, de tal suerte que nadie se entera a favor de quién dió su voto, y es Libre, porque el votante no se encuentra obligado con nadie para dar su voto en favor de determinado candidato, ni puede ser coaccionado por persona o funcionario alguno (85).

De igual forma que en la representación política, el sufragio contempla la existencia de dos clases de sujetos: los electores, que son quienes concurren con su voluntad mediante la emisión de su voto, para designar a los individuos que desempeñarán un cargo en el gobierno; los candidatos, que son los hombres que desean ser electos para obtener un cargo en el gobierno (estos hombres en el caso de ser elegidos se convertirán en gobernantes). Ambos, electores y candidatos, para poder intervenir en la celebración de comicios, deben reunir los requisitos de ciudadanía y elegibilidad

84 Cfr. S. ORTIZ RAMIREZ: op. cit., pp. 202-203.

85 Cfr. ibid., p. 303.

y estar en pleno goce de los derechos y obligaciones que la Constitución confiere a los ciudadanos.

4.1. Importancia del Sufragio.

Antes de señalar la importancia del sufragio, debemos estimar que en el mundo occidental progresivamente la legitimidad se ha venido resolviendo en el principio de legalidad (86). Ahora bien, siendo esta situación una consecuencia del grado de evolución cívico-político que ha ido alcanzando el hombre contemporáneo, en los países cuyos sistemas político y jurídico han contado con una tradición democrática incursionando y sosteniéndose en ella, la legitimidad del sufragio solo es concebible partiendo del principio de legalidad, lo cual implica que su ejercicio debe estar contemplado y ser realizado acorde a las disposiciones jurídicas establecidas. Con relación a este particular cabe manifestar que en México, tales disposiciones se encuentran comprendidas por los artículos 34 al 38 de la Constitución Política, así como por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tomando como base lo expresado en el párrafo que antecede, resulta que el sufragio además de ser la institución política mediante la cual el pueblo ejerce la soberanía (dada la imposibilidad que hemos advertido), permite también que los gobernantes o representantes gocen de una legitimidad derivada del derecho, ya que estando sufragio y voto regulados por disposiciones jurídicas establecidas, los ciudadanos confirman o rechazan con base en el derecho a un individuo, a un partido político o a la ideología que ambos ostentan.

86 Cfr. N. BOBIO Y M. BOVERO: op. cit., p. 33.

De esta manera podemos indicar que la importancia del sufragio consiste en el hecho de que cuando su ejercicio es realizado y se encuentra establecido en disposiciones jurídicas, los gobernantes o representantes ejercen la soberanía legítimamente, pues ello genera en la conciencia de los pueblos una creencia predominante de que su gobierno es auténtico y que los integrantes de éste poseen un título válido para gobernar, formándose por tal motivo en la conciencia de los individuos, una convicción moral de obediencia y aceptación con respecto a las decisiones que toman sus gobernantes (87).

En otro orden de ideas indicaremos, que al principio de legitimidad se le considera como la consagración jurídica del derecho que poseen los gobernantes para ejercer los atributos de poder que el pueblo les ha conferido al nombrarlos sus representantes por medio del sufragio. Ahora bien, tal consideración aunada con la creencia aludida en el párrafo anterior, podría llegar a comprenderse como un instrumento al servicio de la voluntad de los gobernantes y ello no puede ser entendido así, pues tal principio es a su vez, una expresión de subordinación al propio derecho que ampara a los gobernantes, ya que cuando sus acciones y decisiones no se lleven a cabo conforme a la idea existente de derecho, es decir, apegados al principio de legalidad, dejan de tener valor jurídico y por ello, tanto el cargo de gobernantes que se les ha conferido así como su carácter de representantes es estimado de ilegítimo (88).

87 Cfr. ARTEMIO LUIS MELO: Compendio de Ciencia Política (Teoría Política I); Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1979, pp. 248-249.

88 Cfr. GEORGES BURDEAU: Tratado de Ciencia Política Tomo II (El Estado) Volumen I (La Formación del Estado) (trad. del francés por Enrique Serna Elizondo); Escuela Nacional de la U.N.A.M. Estudios Profesionales Acatlán, México, 1985, pp. 271-272.

5. LOS PARTIDOS POLITICOS.

Siendo el fenómeno partidista un resultado de la naturaleza de la convivencia humana, su existencia en el mundo político no es reciente, aunque cabe advertir que ella no se manifestaba del mismo modo en que es conocida actualmente, pues al estar integradas las sociedades modernas por gigantescos conjuntos humanos, los partidos políticos han tenido una evolución que los ha llevado a ser enormes y complejas organizaciones, cuya actuación en la vida política no se limita únicamente en el interior de los congresos o a la celebración de elecciones, sino que también abarca aspectos tales como:

- El de organizar, educar e informar a la ciudadanía;
- el de la selección interna de los propios miembros del partido para nombrarlos como candidatos en las contiendas político-electorales que tienen como propósito designar gobernantes, sometiéndolos a la ciudadanía para que ésta los apruebe o rechace;
- el de un conocimiento real de las fuerzas económicas, sociales y políticas existentes en la comunidad, así como el discernimiento de la acción política realizada por dichas fuerzas dentro de la estructura del Estado, o bien
- el de ser factores determinantes en la integración de la Voluntad Nacional.

En razón de lo anteriormente indicado observamos que el fenómeno partidista contempla diversas facetas del quehacer político, situación por la cual nos vemos en la necesidad de abordar los aspectos más íntimamente ligados a la representación política.

5.1 Necesidad de los Partidos Políticos en las Sociedades de Masas

Estando conformadas las sociedades modernas por un elevado número de individuos, resulta imposible imaginar que todas las personas piensen de manera similar, situación por la cual los hombres ante los problemas socio-políticos que los aquejan, adoptan diferentes criterios sobre el fundamento y los objetivos de la comunidad a que pertenecen así como ante los modos concretos de su propia convivencia social; de igual forma el ente humano interpreta desde perspectivas ideológicas distintas la organización de dicha convivencia, juzgándola en razón de criterios estructurales diversos los cuales no siempre son coincidentes o unánimes, pues surgen de consideraciones que responden a aspectos económicos, sociales, religiosos, culturales, políticos o derivados incluso del momento histórico en que se suscitan (89).

De las reflexiones que hemos planteado se desprende que dentro de la sociedad de masas contemporánea, la voz o el pensamiento del hombre en lo individual difícilmente puede ser conocido por toda la comunidad; en este sentido resulta, que para resolver los problemas socio-políticos que le inquietan y organizar la convivencia de la colectividad a que pertenece, el hombre se ve en la necesidad de agruparse con aquellos sujetos que comparten su pensamiento o una gran parte de él, formando los organismos que conocemos como Partidos Políticos. Estos organismos, además de ofrecerle una solución a los problemas que le inquietan y brindarle una respuesta de cómo lograr la organización de la convivencia social, constituyen también el instrumento político que le permite dar a conocer a grandes sectores de la

89 Cfr. PABLO LUCAS VERDU: Principios de Ciencia Política Tomo 11 (Estado Contemporáneo y Fuerzas Políticas); 2a. ed., Tecnos, Madrid, 1974, p. 26.

población la ideología que comparte en conjunto con todos los miembros del partido, ya que siendo los partidos políticos gigantescos aparatos burocráticos que cuentan con enormes recursos humanos, económicos, técnicos y propagandísticos, logran romper con los obstáculos que en forma aislada enfrentarían el hombre dentro de la sociedad de masas.

5.2 Funciones de los Partidos Políticos.

Las funciones que desempeñan los partidos políticos son muy variadas y pueden diferir de acuerdo a la naturaleza de cada uno de ellos, situación por la cual solo anotaremos aquellas funciones que estando relacionadas con el objeto de nuestro trabajo, les son comunes a todos.

Como primer función inherente a los partidos políticos destacaremos la de su contribución en la formación de la opinión política de la ciudadanía, siendo por ello considerados elementos decisivos de la voluntad política de la sociedad, pero no exclusivos, ya que dicha voluntad se articula a través del sufragio; asimismo y como un efecto de lo anterior, los partidos políticos desempeñan también una función representativa de la ciudadanía, misma que se concreta por medio de la selección de candidatos propuestos para la renovación de los cargos públicos (90).

Otra de las funciones que llevan a cabo los partidos políticos es la de vincular a la sociedad con el Estado, apreciándoseles en consecuencia como canales de comunicación que expresan y transmiten de forma organizada las demandas de los distintos sectores de la población, proyectando o

90 Cfr. Los Partidos Políticos; Salvat, México, 1973, pp. 86, 87.

criticando las razones que originan los planes de gobierno; dado lo anterior, los partidos políticos asumen en el seno del Estado una doble función, según ocupen una posición mayoritaria en la cual dirigen la acción de los órganos públicos elaborando y aplicando planes de gobierno, o bien una posición minoritaria, misma que trata de controlar la acción referida a través de la crítica (91).

Analizados en relación con el sistema político en conjunto, los partidos en la medida en que aceptan las reglas del juego político, desempeñan una función que refuerza, estabiliza y legitima el régimen político, pues su participación como estructuradores de la sucesión política asegura y garantiza la continuidad del propio régimen, ya que mantiene su permanencia incluso cuando desaparecen o se retiran sus líderes (92).

5.3 Los Partidos Políticos en la Constitución Mexicana.

Con el ánimo de vigorizar la presencia del Pueblo Mexicano en las decisiones que le atañe y de que para ello contara con amplias opciones que le permitieran valorar y determinar libremente su destino, dentro del marco de libertades y del sistema democrático previsto en nuestro Código Político, en el año de 1977 y como producto de lo que se denominó Reforma Política, se incorporó en el artículo 41 del Texto Constitucional la normación de los Partidos Políticos, misma que los reconoce como factores fundamentales en el ejercicio de la soberanía, bajo la existencia de un gobierno representativo (93).

En virtud de las funciones que desempeñan los partidos políticos y dado que su regulación se encuentra comprendida dentro de el capítulo que

91 Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano Tomo II: op cit., pp. 6-38, 6-39.

92 Cfr., ibid., pp. 6-88, 6-89.

93 Cfr., ibid., p. 6-89.

trata sobre la soberanía nacional y la forma de gobierno, los partidos políticos de haber sido considerados en principio como simples agregados de voluntades políticas, han pasado a ser órganos de expresión de la sociedad que se vinculan íntimamente con las tareas del Estado (94), encontrándose además estrechamente relacionados con el régimen democrático, con el sistema representativo y con el funcionamiento de los poderes (95).

Habiendo advertido en páginas pasadas que los partidos políticos se encuentran ligados a distintos campos del quehacer político, situación que es confirmada al realizar la lectura del artículo 41 de la Constitución Política, con el ánimo de conocer el marco constitucional que los vincula a la representación política, citaremos únicamente los párrafos segundo y tercero del artículo mencionado, ya que son ellos los íntimamente enlazados con el tema que nos ocupa.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo (96).

Del contenido de los párrafos transcritos destaca en primer término, el carácter de Entidades de Interés Público atribuido a los partidos políticos, pues ello implica para el Estado Mexicano la obligación de proporcionar

94 Cfr. E. ANDRADE: op. cit., p. 454.

95 Cfr. JORGE CARPIZO: La Reforma Política de 1977; ibid., T. II, p. 342.

96 Art. 41 de la CPEUM; p. 42.

les las condiciones necesarias para su desarrollo, así como el compromiso de proporcionarles y suministrarles los elementos suficientes que garanticen su acción, asegurando de esta manera su existencia y concurrencia en la vida política y en la toma de decisiones de nuestro país (97). En razón del gran interés que representa para la ciudadanía contar con órganos de expresión de su voluntad política, la condición de entidades de interés público otorgada a los partidos tiene como propósito, enmarcarlos como figuras que desempeñan el papel de canales de comunicación entre la participación política del pueblo y la formación de los órganos de gobierno, es decir, tal carácter o condición persigue como fin vincular a la sociedad con el Estado (98).

En virtud de que los partidos políticos implican una configuración colectiva de opiniones e intereses, los cuales sirvan de base para conformar la voluntad política del pueblo mexicano, en el párrafo tercero del artículo 41 constitucional se les han asignado las siguientes finalidades:

- Promover la participación del pueblo en la vida democrática.

Como producto de la heterogeneidad de la sociedad mexicana y en razón de los criterios políticos contemporáneos, mismos que estiman como necesaria la participación del pueblo en los asuntos políticos del país, nuestra Carta Magna reconoce a los partidos políticos como los instrumentos idóneos de politización ciudadana, ya que no solo tienen como función aglutinar y recoger voluntades, sino que además las incitan y promueven;

- Contribuir a la integración de la representación nacional. Esta finalidad obedece a que los partidos de hoy en día no solo son considera-

97 Cfr. J. CARPIZO: La Reforma..., p. 342.

98 Cfr. E. ANDRADE: *ibid.*, T. I, P. 455.

dos como simples clubes de promoción política, sino que dada la naturaleza de las funciones que desempeñan, se encuentran comprometidos con sus agrmiados en el propósito de participar en la toma de decisiones;

- Como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público. Derivado de las anteriores finalidades y en función del carácter representativo de los órganos de gobierno, el partido político no puede constreñirse a ser un formulador de expresiones o un simple intermediario entre la ciudadanía y el gobierno; en tal sentido y con apego a los modernos criterios de la representación política y la democracia, nuestra Norma Elemental señala a los partidos políticos como las organizaciones que permiten a los ciudadanos poder aspirar a desempeñar un cargo como titulares de los órganos de gobierno y ejercer así el poder público (99).

Tomando en consideración la invitación que a las nuevas generaciones hiciera hace algunos años Daniel Moreno en el colofón de su libro "Los Partidos Políticos del México Contemporáneo", podemos expresar basándonos en su contenido y como comentario final del tema que nos ocupa, que además de implicar un gran avance para la vida democrática de nuestro país la presencia de distintos partidos políticos dentro del Congreso de la Unión, su estudio (el cual se aleja del propósito de esta tesis) resulta ser de gran importancia, pues nos brinda un conocimiento de las diversas corrientes políticas que convergen en el debate parlamentario, permitiéndonos comprender la forma y estilo político del proceso legislativo mexicano, el cual al ser uno de los aspectos que conforman el ejercicio de la soberanía, nos ofrece un panorama más objetivo de la manera en que es llevado a cabo dicho ejercicio (100).

99 Cfr. *ibid.*, pp. 455-456.

100 Cfr. DANIEL MORENO: Los Partidos Políticos del México Contemporáneo; 3a. ed., Editorial América, México, 1973, p. 385.

CAPITULO V

EL PROCESO LEGISLATIVO

I. GENERALIDADES.

El proceso para la formación de leyes en México se encuentra regulado por los artículos 70, 71, 72 y 73 fracción VI base tercera inciso J) de la Constitución Política. Estos preceptos cuyo análisis será el objeto del presente capítulo, se encuentran situados (el primero de ellos) en la sección I que se intitula "De la Elección e Instalación del Congreso", (el segundo y tercero) en la sección II que se denomina "De la Iniciativa y Formación de las Leyes" y (el último) en la sección III que trata "De las Facultades del Congreso"; estas secciones forman parte a su vez del capítulo segundo titulado "Del Poder Legislativo", el cual es encuadrado en el Título Tercero de nuestra Carta Magna.

En relación al párrafo precedente deseamos señalar que a nuestro juicio, la ubicación del artículo 70 y la del inciso J) de la base tercera de la fracción VI del artículo 73, debió haberse hecho en la sección II y no en la I y III respectivamente, pues atendiendo a las denominaciones de las referidas secciones, es en la II que tiene por propósito fundamental el establecer el proceso de confección de leyes donde debieron haberse situado. Así pues, consideramos que tanto el Constituyente del 17 como el Constituyente Permanente (para el caso del artículo 73), incurrieron en un error de técnica legislativa al haber incorporado dichas disposiciones en una sección que

no es la adecuada. Hecho este pequeño comentario el cual no guarda relación con el propósito del tema que nos ocupa, pasaremos a explicar el proceso de formación de leyes en México.

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es el órgano que en nuestro país desempeña dentro del marco de atribuciones que la Constitución confiere al Estado, la función legislativa. Dicha función se ejercita y se realiza a través de lo que se conoce con el nombre de Proceso Legislativo.

El efecto o producto de la actividad legislatora es precisamente la Ley y el Decreto, según se desprende del primer párrafo del artículo 70 constitucional que a la letra dice:

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: " El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)" (101).

En virtud de lo anterior, surge la necesidad de hacer algunas consideraciones en torno a estos dos conceptos que se mencionan en el artículo 70, es decir la ley y el decreto, pues ambos son el producto de la labor que efectúa el Congreso y el resultado final del tema que estamos desarrollando.

Como primera consideración indicaremos siguiendo a Gabino Fraga, que nuestra Constitución no desconoce que de entre las diferentes actividades que realiza el Poder Legislativo, pueda establecerse una distinción con relación a la naturaleza de los actos o resoluciones a los cuales se concre

101 Art. 70 de la CPEUM; p. 53.

ta su labor, a pesar de que todas ellas se sujetan al mismo régimen; no obstante lo anterior, la práctica se ha olvidado de distinguir entre la ley y el decreto, pues no sigue criterio al respecto (102).

Ignacio Burgoa por su lado comenta, que los términos de ley y decreto expresan la distinta naturaleza de los actos que provienen del Congreso, pues cuando se trata de la creación de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales el acto es una ley, en tanto que si el acto se refiere a algún asunto político-administrativo o político-jurisdiccional el cual incide dentro de la competencia constitucional del propio Congreso será un decreto, teniendo características contrarias a la ley, o sea, particularidad, concreción y personalidad (103).

Por otra parte, el decreto versa sobre una materia en particular, restringiendo su aplicación a un ámbito personal; de esta manera, mientras la ley se dirige a todas las personas, el decreto particulariza una orden en concreto. Además, la ley es una disposición aplicable a todos los casos incluidos dentro de su hipótesis normativa, mientras que el decreto es un acto concreto que se refiere a un caso particular (104).

Lanz Duret sostiene que no todas las disposiciones legislativas que dicta el Congreso, a pesar de que están sujetas a los mismos procedimientos requeridos por los ordenamientos reglamentarios de él y de la Constitución, se llaman propiamente ley, pues nuestra Carta Magna distingue entre leyes y decretos, siendo las primeras aquellas que establecen normas ge-

102 Cfr. GABINO FRAGA: Derecho Administrativo; 5a. ed., Porrúa, México, p. 40.

103 Cfr. I. BURGOA: Derecho Constitucional..., p. 785.

104 Cfr. LUIS DEL TORO CALERO: La Iniciativa y Formación de las Leyes; en MOISES OCHOA CAMPOS et. alii.: Derecho Legislativo Mexicano; XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión Cámara de Diputados, México, 1973, pp. 178, 182.

nerales imperativas que obligan para lo futuro y para un tiempo indefinido en tanto no sean reformadas o derogadas, mientras que los decretos aunque son dictados bajo las mismas formalidades de la ley, rigen para asuntos determinados o para los particulares, como es el caso de las autorizaciones que permiten el uso de condecoraciones extranjeras, las que solicita el titular del Ejecutivo Federal para abandonar el país o bien, cualquier otra de índole semejante que no afecten directamente a la sociedad (105).

Habiendo efectuado estas breves consideraciones sobre la ley y el decreto, mismas que de acuerdo a lo señalado en el artículo 70 constitucional son el efecto o producto de la función que realiza el Congreso General, debemos asentar que ambos adquieren su categoría y fuerza imperativa en razón de la tarea que les da origen; para que esto suceda, es necesario seguir un procedimiento especial del cual no puede apartarse el órgano encargado de formularlo, ya que si lo hiciera el acto legislativo carecería de fuerza legal.

Este procedimiento especial al que nos hemos referido, es conocido por la doctrina jurídica con el nombre de Proceso Legislativo, el cual podríamos definirlo como

...la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos de gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto (106).

105 Cfr. M. LANZ DURET: op. cit., p. 165.

106 Diccionario Jurídico Mexicano P-Z: op. cit., pp. 2564-2565.

2. ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO.

Con la finalidad de saber cuáles son los actos que componen el proceso legislativo seguiremos a García Maynes, quien nos indica que

En el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia (107).

Veamos ahora en qué consiste cada una de ellas:

Iniciativa.- Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley (108).

Discusión.- Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas (109).

Aprobación.- Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial (110).

Sanción.- Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto de las Cámaras. El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (derecho de veto). Esta facultad no es absoluta (111).

Publicación.- Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla (112).

Iniciación de la vigencia.- Es el momento en el cual la ley publicada surte sus efectos, siendo obligatorio su cumplimiento; la iniciación de

107 EDUARDO GARCÍA MAYNES: Introducción al Estudio del Derecho; 28a. ed., Porrúa, México, 1978, p. 53.

108 Ibid., p. 54.

109 Ibid.

110 Ibid., p. 55.

111 Ibid.

112 Ibid.

la vigencia puede realizarse mediante el sistema sucesivo o el sistema sincrónico, los cuales se encuentran regulados por los artículos 3o. y 4o. del Código Civil para el Distrito Federal.

3. MARCO JURIDICO DEL PROCESO LEGISLATIVO.

El proceso legislativo en México es regulado por nuestra Constitución en los artículos 71 y 72, mismos que transcribiré a continuación:

- Art. 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:
- I. Al Presidente de la República;
 - II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
 - III. A las legislaturas de los estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates (II3).

Art. 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones;

A) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

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

C) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara Revisora. Si por ésta fue sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

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

E) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción A). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen volverán a aquélla para que se tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

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

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

H) La formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

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

J) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente (114).

Del contenido de estos dos artículos surgen algunas consideraciones que nos permitiremos comentar:

En primer término, debemos cuestionarnos ¿por qué nuestra Constitución no facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para poder iniciar leyes, siendo que este órgano cuenta técnicamente con medios idóneos para ello?

La respuesta a esta interrogante nos la da Ortiz Ramírez al ex

presar, que es conveniente la existencia de una separación completa entre las funciones que efectúa el juez que es el intérprete de la ley y las que corresponden al legislador, pues podría suceder que la Suprema Corte de Justicia no juzgara con imparcialidad la constitucionalidad de una ley cuyo proyecto lo formuló ella misma (IIS).

De los tres entes públicos que se mencionan en el artículo 71, a los cuales nuestra Norma Fundamental les concedió el goce del derecho de iniciativa, se entiende justificadamente que los diputados y senadores lo posean, ya que a ellos es a quienes les compete desempeñar la función legislativa. De igual forma se justifica que las legislaturas estatales sean competentes para poder ejercitar la facultad de iniciativa, pues ello es consecuencia de nuestro sistema federal y de la actividad que realizan dichos órganos. Por lo que toca al titular del Ejecutivo Federal, el derecho de poder presentar leyes y decretos a la consideración del Congreso de la Unión se explica en base a los siguientes juicios:

- Como lo señalamos en el capítulo de División de Poderes, la doctrina constitucional mexicana sostiene que en nuestro país no existe una separación tajante de los poderes, sino una colaboración entre los mismos, la cual no excluye la posibilidad de que los órganos del Estado ejerzan funciones que no se comprendan en su esfera de competencia.

- Asimismo, como consecuencia de las funciones que desempeña el Presidente de la República, éste cuenta con un amplio conocimiento de las necesidades públicas, situación que lo habilita para poder proponer ante

IIS Cfr. S. ORTIZ RAMÍREZ: op. cit., p. 376.

el Congreso proyectos de leyes o decretos acertados.

Con relación a la facultad que posee el Presidente de la República de poder presentar proyectos de ley ante el Congreso de la Unión, existen tres disposiciones que regulan la participación de los integrantes del Poder Ejecutivo en dicha facultad, las cuales para poder tener un panorama más completo de nuestro proceso legislativo, voy a permitirle citar.

La primera de ellas es el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual establece que

Artículo 12.- Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República (116).

La segunda de ellas es el Acuerdo de fecha 18 de marzo de 1983, mismo que se reformó en sus artículos 1 y 2 el 24 de julio de 1989, el cual determina las fechas en que las dependencias oficiales de la Administración Pública Centralizada, deben enviar los proyectos de iniciativas que formulen correspondientes a sus respectivas esferas de competencia, para ser presentados al Congreso de la Unión (ver anexo 1 y 2).

La última de estas disposiciones es la que se refiere a la fracción I del artículo 27 de la citada Ley Orgánica, en donde se indica como competencia de la Secretaría de Gobernación:

1. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo (117).

116 Art. 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Porrúa, México, 1990, p. 10.

117 *Ibid.*, p. 14.

Por otra parte, debemos mencionar que con motivo de la consulta popular convocada en el mes de junio de 1986, cuyo tema central fue "La Renovación Política Electoral en el Gobierno del Distrito Federal", el 10 de agosto de 1987 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas a diversos artículos constitucionales, de entre los que sobresale la hecha al artículo 73 fracción VI, por la que se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, misma que posee dentro de sus facultades, según se desprende del inciso J de la base 3a. de la referida fracción, la de iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Por lo que toca a dicha Asamblea, a la cual en virtud de la reforma que mencionamos se le concede facultad de iniciar leyes, diremos que constituye un hecho de trascendental importancia, pues su razón de ser obedece a la necesidad de encontrar mecanismos más adecuados que puedan coadyuvar al mejor desempeño de la actividad legislativa relativa al Distrito Federal.

Fuera de los entes públicos a los que hemos hecho referencia, nadie más está facultado para ejercer el derecho de iniciativa, sin embargo, en el artículo 61 del Reglamento Interior del Congreso, aunque en forma indirecta, se plantea la posibilidad de que alguna persona, corporación o autoridad pueda participar en la etapa de iniciativa del proceso legislativo, pues en dicho artículo se establece que

Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará 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 (II8).

De esta manera las opiniones de los particulares o la de las autoridades que no pueden iniciar leyes, es tomada en cuenta siempre y cuando el criterio de la comisión dictaminadora así lo determine, debiéndose entender (puesto que no lo menciona el Reglamento) que en tal caso, dicha comisión hará suya la petición y ejercerá su facultad de iniciativa.

Habiendo visto cómo se inicia el proceso legislativo, el siguiente paso según se desprende de la lectura del artículo 71 constitucional, es el turno a comisión de las iniciativas. Sobre este particular se contemplan las siguientes hipótesis:

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las legislaturas de los estados o sus diputaciones (es decir, el grupo de diputados federales pertenecientes a una misma entidad federativa), tienen el carácter de privilegiadas y pasan desde luego a comisión; asimismo, según se desprende del propio artículo 71 constitucional, las que presenten los diputados (cuando no integren diputación) y los senadores, se sujetan al trámite que designe el reglamento, el cual en su artículo 56 manifiesta que las iniciativas presentadas por uno o varios miembros de cualquiera de las Cámaras pasarán a comisión, resultando en consecuencia que dichas iniciativas también tienen el carácter de privilegiadas (II9).

II8 Art. 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Senado de la República, México, 1983, p. 30.

II9 Cfr. L. DEL TORO CALERO: op. cit., p. 190.

Por lo que corresponde al artículo 72 diremos, que es en él donde se regulan los mecanismos que deben observar las cámaras del Congreso y el Ejecutivo en las etapas de discusión, aprobación, sanción y publicación a la que está sujeta la ley en su proceso de creación. No obstante lo anterior, en el contenido de dicho numeral se advierten los siguientes aspectos:

Conforme al inciso H) del artículo en cuestión, el proceso legislativo puede iniciarse en cualquiera de las dos cámaras, a excepción de aquellas iniciativas cuyo contenido se relaciona a empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, las cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. La justificación que se da a este hecho obedece a que

Las contribuciones de dinero y de sangre afectan más 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 (120).

En el primer párrafo del artículo en cuestión, se menciona que las leyes o decretos se discutirán sucesivamente en ambas cámaras, salvo aquellos proyectos cuya resolución sea exclusiva de alguna de ellas; en este sentido, el único caso que se observa en nuestra Constitución es el relacionado con la fracción IV del artículo 74, mismo que establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal (121)...

120 F. TENA RAMÍREZ: Derecho Constitucional..., p. 285.

121 Art. 74 de la CPEUM; p. 67.

Sobre este particular debemos aclarar, que no existe justificación de carácter jurídico-doctrinario que nos explique por qué los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal son discutidos exclusivamente en la Cámara de Diputados; sin embargo, Tena Ramírez a este respecto nos dice que tal situación es un resabio del unicamariismo que se dió en la Constitución del 57 pues

Al distribuir entre las dos Cámaras, por la implantación del bicamariismo en 1874, algunas de las facultades que antes pertenecían a la Cámara única, tocó a la de Diputados la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto anual de gastos (122)...

Cabe mencionar que aunque el seguimiento del proceso legislativo de ambos presupuestos compete solo a la Cámara de Diputados, si llegara a producirse un nuevo gasto no previsto en los mismos, éste tendría que ser obra de las dos cámaras, pues al señalarse en el artículo 126 constitucional que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por una ley posterior, se está aludiendo en la frase "ley posterior", a un acto que es realizado por el Congreso de la Unión y no por una sola cámara (123).

Los incisos D), E), y G) regulan técnicamente el quehacer legislativo en ambas cámaras, una de las cuales se le denomina cámara de origen en virtud de iniciarse y formarse en ella los proyectos de ley y a la otra, como cámara revisora, pues con su labor enriquece con mejores aportaciones las normas que regirán el ámbito de la vida nacional, evitándose así el monopolio de creación de leyes.

122 F. TENA RAMIREZ: Derecho Constitucional..., p. 318.

123 Cfr. *ibid.*, pp. 318-319.

El inciso F) del artículo que venimos tratando, señala que en la interpretación, reforma o derogación de una ley se observarán los mismos trámites que para su formación. Sobre este particular diremos que no obra razón alguna por la cual deba existir un mecanismo distinto en la modificación de las leyes, pues este hecho es un acto formal y materialmente legislativo realizado por el Congreso, motivo por el cual se deben de reunir las mismas condiciones que en la creación de las normas. Debemos destacar además que el término derogación a que se hace alusión en el presente inciso, es entendido como aquel acto que invalida a una ley ya sea total o parcialmente; no obstante lo anterior, la práctica legislativa atendiendo a la diferencia doctrinaria de ambos actos, distingue al que la invalida totalmente como abrogación y al que lo hace parcialmente como derogación. Cabe hacer notar que al emplearse en este inciso el término interpretar, el legislador lo utiliza como sinónimo de aclarar o depurar, toda vez que la interpretación para la aplicación concreta de una ley es facultad del Poder Judicial.

Los incisos B) y C) de este artículo, mismos que hacen alusión a las observaciones que el Poder Ejecutivo hace a los proyectos de ley que le envía el Congreso, son los que plasman la figura jurídica conocida como Veto, el cual como puede observarse en los posteriores incisos es limitable y condicional, pues en el peor de los casos no suspende la sanción de la ley sino hasta el período próximo de sesiones.

Hay que puntualizar que aunque el Veto procede contra las resoluciones que emite el Congreso, su ejercicio es limitado, pues el Ejecutivo no puede hacer uso de él en todas aquellas resoluciones que sean facultad exclusiva de alguna de las cámaras, o de la Comisión Permanente, o de aquellas a que hace referencia el inciso J) del propio artículo 72; asimismo, el Ve-

to no procede respecto de la ley que regula la estructura y funcionamiento internos del Congreso conforme lo señala el artículo 70 constitucional, ni tampoco en contra de reformas constitucionales, pues ellas son obra del Poder Revisor de la Constitución el cual es jerárquicamente superior al Poder Ejecutivo (124).

Por lo que corresponde a los incisos A) y C) en los cuales se establecen los vocablos publicará y promulgará, Serafín Ortiz Ramírez no dice que aunque gramaticalmente tienen el mismo significado cuando se refieren a la ley, ambos son utilizados indebidamente, pues la promulgación es el acto por el cual el titular del Ejecutivo certifica ante la sociedad la existencia de una ley y ordena su cumplimiento, y la publicación es el hecho material de que se sirve el Presidente de la República para hacer del conocimiento de todos una ley dictada por el Congreso, la cual tendrá vigencia a partir de determinada fecha (125).

Cabe destacar que sin bien, de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, dentro de las facultades del Presidente de la República se encuentra la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, la publicación de dichas leyes compete a la Secretaría de Gobernación, ya que el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su fracción II, que a tal dependencia le corresponde

ii. Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República (126).

124 Cfr. J. CARPIZO: El Presidencialismo..., pp. 87-88.

125 Cfr. S. ORTIZ RAMIREZ: op. cit., p. 380.

126 Art. 27 de la LOAPF; p. 14.

En relación a la promulgación de las leyes, en el año de 1985 se hizo una adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual tuvo como finalidad precisar la aplicación de la figura conocida como refrendo; por tal virtud se dispuso que

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación (127).

Es conveniente señalar que en nuestro medio, las leyes o decretos del Congreso o cualquier disposición de orden general que emita el gobierno, es dada a conocer a los habitantes de nuestro país para su cumplimiento por medio del Diario Oficial de la Federación. Sobre este particular debemos apuntar que en la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, se indican cuáles son las disposiciones que serán materia de publicación, tanto en el Diario Oficial de la Federación como en las Gacetas Gubernativas; en este sentido los artículos tercero y decimotercero fijan que

Artículo 3o.- Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

1.- Las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión (128)

Artículo 13.- Para los efectos de esta ley se entiende por gaceta gubernamental, el órgano de publicación de los acuerdos, órdenes, resoluciones, circulares, notificaciones, avisos y en general todos aquellos comunicados emitidos por las dependencias del Ejecutivo Federal que no corresponda publicar en el Diario Oficial de la Federación (129).

-
- 127 Decreto por el que se adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en Diario Oficial de la Federación; México, D.F., Tomo CCCXCIII, No. 38, 26 de diciembre de 1985. p. 2.
- 128 Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales; en Diario Oficial de la Federación; México, D.F., Tomo CCCXCIX, no. 37, 24 de diciembre de 1985, p.3.
- 129 Ibid.

Por último diremos que para que los integrantes de cualquiera de las dos cámaras cuenten con mejores elementos de juicio en la discusión de alguna iniciativa de ley, pueden citar a comparecer al titular de la dependencia o entidad cuyo ramo tenga relación con dicha iniciativa, según se desprende del segundo párrafo del artículo 93 constitucional el cual dice lo siguiente:

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades (130).

Asimismo, esta disposición constitucional guarda estrecha relación con el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que establece:

Artículo 23.- Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria (131).

3.1 Disposiciones que Regulan el Trabajo Interno del Congreso.

Realizadas las anteriores consideraciones, nos ocuparemos ahora del trabajo interno de las cámaras en el proceso de formación de las leyes; pa

130 Art. 93 de la CPEUM; p. 77.

131 Art. 23 de la LOAPF; p. 13.

ra tal propósito, transcribiremos el artículo 30 del Reglamento Interior del Congreso, mismo que señala los asuntos que se tratan en las sesiones.

Artículo 30. En las sesiones se dará cuenta con los ne
cios en el orden siguiente:

- I. Acta de la sesión anterior para su aprobación. Si ocurriese discusión sobre alguno de los pun
tos del acta deberá informar la Secretaría y po
drán hacer uso de la palabra dos individuos en pro y dos en contra, después de lo cual se consultará la aprobación de la Cámara;
- II. Comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de las Legislaturas y de los Gobernadores;
- III. Iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas y de los individuos de la Cámara;
- IV. Dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deban sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión;
- V. Memoriales de los particulares;
- VI. Dictámenes señalados para discutirse; y
- VII. Minutas de ley (132).

Hasta hace poco tiempo, la práctica legislativa tomaba como referencia para el desahogo de los trámites por los que incursionaba un proyecto de ley dentro de las cámaras el artículo arriba citado, pero dado que en el presente la variedad de asuntos que se tratan dentro del Congreso no eran contemplados por su Ley Orgánica ni por el Reglamento Interior, se acordó lo siguiente:

En la sesión celebrada el 30 de noviembre de 1989, los coordin

dores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, con el ánimo de agilizar el desarrollo de las sesiones plenarias y en tanto quede concluido el nuevo proyecto de Reglamento Interior, suscribieron y dieron a conocer un Acuerdo Parlamentario ante el pleno, el cual dentro de su punto número dos señala el orden que observarán los asuntos a tratar en cada sesión, siendo éste el siguiente:

- I. Lectura del acta de la sesión anterior;
- II. Comunicaciones e invitaciones;
- III. Minutas de la Colegisladora e iniciativas de ley;
- IV. Dictámenes de primera lectura;
- V. Propositiones;
- VI. Dictámenes a discusión;
- VII. Toma de posesión, comentarios y declaraciones de los grupos parlamentarios; y
- VIII. Denuncias. (Ver anexo 3).

En virtud de lo anterior, las fracciones que serán motivo de nuestra atención son la III, IV, VI y VII del Reglamento y la III, IV y VI del punto dos del Acuerdo Parlamentario.

La fracción III del Reglamento y III en su parte última del Acuerdo, hacen referencia a la primera etapa del proceso legislativo, o sea, a la presentación de las iniciativas; sobre este particular tal como lo indicamos en párrafos anteriores, una vez que han sido presentados los proyectos de ley ante el pleno de alguna de las cámaras, se turnarán a comisiones según lo dispone el artículo 56 del Reglamento.

Recibido el proyecto de ley por la comisión, ésta elaborará un dictamen según lo ordena el artículo 87 del Reglamento el cual dice:

Artículo 87.- Toda Comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá con tener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación (133).

La fracción IV del Reglamento y IV del Acuerdo, se relacionan con la presentación del dictamen de la comisión ante el pleno de la cámara; este hecho persigue como finalidad que las conclusiones a las que llegó la comisión dictaminadora puedan ser conocidas por todos los diputados y senadores (según el caso), a efecto de que si discrepan con ellas, en la discusión puedan argumentar sus puntos de vista en torno a ello. La presentación del dictamen en cuestión, es conocida en la práctica parlamentaria con el nombre de Primera Lectura, en virtud de que como lo establece la fracción IV del artículo 30, dicho dictamen sufrirá una lectura antes del día señalado para su discusión y además, porque como lo veremos más adelante, llegada la hora de la discusión es leído de nueva cuenta, distinguiendo a este otro momento como la Segunda Lectura.

Habiendose dado la primera lectura y estando informados los integrantes de la cámara del contenido del dictamen, el siguiente paso a realizar es el previsto en la fracción VI del Reglamento y VI del Acuerdo, es decir la discusión del dictamen.

La discusión se inicia con lo dispuesto por el artículo 95 que a la letra dice:

133 Ibid, p. 36.

Artículo 95.- Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado y, después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió el voto particular, si lo hubiere (134).

Por lo que corresponde concretamente a la discusión, voy a permitirme citar algunos artículos del Reglamento Interior con la finalidad de ilustrar en forma general, los principales actos que se observan en ella.

Artículo 96.- El Presidente formará luego una lista de individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión (135).

Artículo 97.- Todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general, o sea en su conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos; cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez (136).

Artículo 114.- Antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la Comisión dictaminadora y de los funcionarios a que alude el artículo 53 de este Reglamento (137).

Artículo 115.- Cuando hubieren hablado todos los individuos que puedan hacer uso de la palabra, el Presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo, continuará la discusión; pero bastará que hable uno en pro y otro en contra, para que se pueda repetir la pregunta (138).

Artículo 116.- Antes de que se declare si el punto está suficientemente discutido, el Presidente leerá en voz alta la lista de los individuos que hubieren hecho uso de la palabra y de los demás que aún la tuvieren pedida (139).

134 Ibid., p. 39.

135 Ibid.

136 Ibid.

137 Ibid., p. 43.

138 Ibid.

139 Ibid.

Artículo 117.- Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido y, si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en lo particular. En caso contrario se preguntará, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reformare, mas si fuere negativa, se tendrá por desechado (140).

Artículo 118.- Asimismo, cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, en el segundo volverá el artículo a la Comisión (141).

Aunque el siguiente punto que vamos a tratar no es contemplado por el artículo 30 del Reglamento ni por el Acuerdo Parlamentario, nos vemos en la necesidad de abordarlo, pues de no hacerlo quedará incompleto el propósito de nuestro trabajo; dicho punto es el que versa sobre las votaciones, sobresaliendo principalmente en él los artículos que a continuación anotaremos.

Artículo 161.- Cuando llegue el momento de votar, los Secretarios lo anunciarán en el salón y mandarán que se haga igual anuncio en la sala de desahogo. Poco después comenzará la votación (142).

Artículo 146.- Habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula. Nunca podrá haber votaciones por aclamación (143).

Artículo 148.- Las votaciones serán precisamente nominales: primero, cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que forman el artículo (144)...

140 Ibid., pp. 43-44.

141 Ibid., p. 43.

142 Ibid., p. 54.

143 Ibid., p. 51.

144 Ibid., p. 52.

Artículo 158.- Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos (145).

Habiéndose concluido la votación, el proyecto de ley es enviado a la legisladora, sujetándose a lo previsto por el artículo 141 el cual nos indica:

Artículo 141.- Los proyectos que pasen de una a otra Cámara para su revisión, irán firmados por el Presidente y dos Secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolver aquéllos. Respecto a los documentos que obren impresos en el expediente, será bastante que vayan foliados y marcados con el sello de la Secretaría (146).

Cuando la cámara revisora recibe el proyecto de ley, es presentado ante su pleno con el nombre de Minuta, siendo este acto al que se refiere la fracción VII del Reglamento y III en su parte primera del Acuerdo.

Dicha cámara observa los mismos trámites que su legisladora en el proceso de la formación de las leyes, es decir, turna la minuta o proyecto de ley a la comisión correspondiente, según lo establece el artículo 57 que indica:

Artículo 57.- Pasarán también inmediatamente a Comisión las iniciativas o proyecto de ley que remita una de las Cámaras a la otra (147).

De igual forma, tal comisión formulará un dictamen al que se le dará primera y segunda lectura, para pasar posteriormente a ser discu-

145 Ibid., pp. 53-54.

146 Ibid., p. 49.

147 Ibid., p. 28.

tido y votado.

Cerrada la votación y antes de remitirse la ley al Ejecutivo Federal para los efectos de su promulgación, la cámara revisora desempeñará lo señalado en los siguientes artículos:

Artículo 139.- 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 o modificaciones que se les hicieren, pasará el expediente relativo a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la mayor brevedad posible (148).

Artículo 144.- Los expedientes que deban pasar al Ejecutivo en cumplimiento del inciso A), del artículo 72 de la Constitución, ya sea luego que fueran aprobados por ambas Cámaras o solamente por alguna de ellas cuando la expedición de la ley fuere de su exclusiva facultad, se remitirán en copia y con los documentos a que se refiere el artículo 141 (149).

Artículo 165.- Las leyes serán redactadas con precisión y claridad, en la forma que hubieren sido aprobadas, y al expedirse, serán autorizadas por las firmas de los Presidentes de ambas Cámaras y de un Secretario de cada una de ellas, si la ley hubiere sido votada por ambas. El Presidente de la Cámara donde la ley tuvo origen, firmará en primer lugar. La misma regla se observará respecto de los Secretarios (150).

Artículo 166.- Cuando la ley fuere el resultado del ejercicio de facultades exclusivas de una Cámara, la firmarán el Presidente y dos Secretarios de la misma (151).

Cabe hacer notar por último que si llegasen a presentarse los supuestos mencionados en el artículo 72, referentes a las observaciones o mo

148 Ibid., pp. 48-49.

149 Ibid., p. 50.

150 Ibid., p. 55.

151 Ibid.

dificaciones que pudiera hacer la cámara revisora o las hechas por el Ejecutivo en ejercicio de la facultad de Veto, el Reglamento Interior señala lo siguiente:

Artículo 135.- Las Cámaras procederán en la revisión de los proyectos de ley, de conformidad con lo que preceptúa sobre la materia el artículo 72 de la Constitución (152).

Artículo 136.- Las observaciones y modificaciones hechas a un proyecto de ley por la cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasará a la Comisión que dictaminó, y el nuevo dictamen de ésta sufrirá todos los trámites que prescribe este Reglamento (153).

Artículo 137.- En el caso del artículo anterior, solamente se discutirán y votarán en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados (154).

Por otra parte y dado que en párrafos anteriores hemos dicho que para ilustrar el juicio de los legisladores respecto de una ley se puede citar a comparecer a diversos funcionarios, nos vemos en la necesidad de hacer alusión a los preceptos que tanto en la Ley Orgánica como en el Reglamento Interior del Congreso observen este hecho.

Con relación al Reglamento Interior los artículos en cuestión son los siguientes:

Artículo 53.- 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, asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el Presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, en

152 Ibid., p. 48.

153 Ibid.

154 Ibid.

los términos que dispone la segunda parte del Artículo 93 de la Constitución, sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su Dependencia, tomar parte en el debate (155).

Artículo 90.- Pueden también las Comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se le encomienden, tener conferencias con los funcionarios a que se refiere el artículo 53 de este Reglamento, quienes están obligados a guardar a cualesquiera de los miembros de las Comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión. En el caso de que las Comisiones tuvieren alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizados para obrar en la forma indicada en el artículo anterior. Las Comisiones de ambas Cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante (156).

Artículo 126.- Cuando los Secretarios del Despacho y demás funcionarios que menciona el artículo 53 reglamentario fueren llamados por la Cámara o enviados por el Ejecutivo para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse, sin que por esto deje de verificarse la discusión en el día señalado (157).

Artículo 127.- Para los efectos del artículo anterior, pasará oportunamente por las Secretarías de ambas Cámaras a la Secretaría o Dependencia correspondiente, noticia de los asuntos que vayan a discutirse y que tengan relación con ella, especificando los días señalados para su discusión (158).

Artículo 128.- Antes de comenzar la discusión podrán los funcionarios señalados en el artículo 53 de este Reglamento informar a la Cámara lo que estimen conveniente y exponer cuantos fundamentos quieran en apoyo a la opinión que pretenden sostener (159).

Artículo 129.- Cuando un Secretario de Estado u otro funcionario de los que comprende el artículo 53 Reglamentario se presente a alguna de las Cámaras, por

155 Ibid., pp. 26-27.

156 Ibid., p. 37.

157 Ibid., p. 45.

158 Ibid.

159 Ibid.

acuerdo de la misma, se concederá la palabra a quien hizo la moción respectiva, en seguida al Secretario de Estado o funcionario compareciente para que conteste o informe sobre el asunto a debate y posteriormente a los que la solicitaren en el orden establecido en los artículos precedentes (160).

Artículo 130.- Cuando alguno de los funcionarios a que hace referencia el artículo 53 de este Reglamento concorra 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; después se concederá la palabra a los miembros de la Asamblea inscritos en la Presidencia en el orden establecido en este Reglamento. Si durante la discusión el funcionario o funcionarios comparecientes fueren interrogados, podrán contestar entre los debates las interrogaciones de que fueron objeto. Si alguno de los diputados o senadores inscritos en pro quisiese ceder su turno al compareciente, se concederá a éste la palabra, sin perjuicio de que al venir la discusión se le permita hablar sobre los puntos versados durante el debate (161).

Artículo 131.- Los Secretarios del Despacho y demás funcionarios que menciona el artículo 53 Reglamentario, no podrán hacer proposiciones ni adición alguna en las sesiones. Todas las iniciativas o indicaciones del Ejecutivo deberán dirigirse a la Cámara por medio de oficio (162).

Por lo que corresponde a la Ley Orgánica del Congreso, en la parte referente al Senado de la República se establece:

Artículo 97.- Las reuniones de las Comisiones Ordinarias no serán públicas. Cuando así lo acuerden sus miembros, podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos o las personas que las Comisiones consideren que puedan aportar conocimiento y experiencia sobre el

160 Ibid., p. 46.

161 Ibid.

162 Ibid.

asunto de que se trate (163).

Artículo 102.- Pueden las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, entrevistarse con los funcionarios públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas (164).

Cabe hacer notar que en el artículo 97 no se hace mención de los funcionarios públicos, pero al plasmarse la frase "otras personas", se entiende que pueden ser, dado el caso, dichos funcionarios, según se desprende de la interpretación armónica con el artículo 102.

Asimismo, por lo que toca a la Cámara de Diputados, en el artículo 62 se indica que:

Artículo 62.- Las revisiones de las Comisiones Ordinarias de dictamen legislativo no serán públicas; sin embargo, cuando así lo acuerden, podrán celebrar reuniones de información y audiencia a las que podrán asistir, a invitación expresa, representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto (165).

Aunque para el caso de la Cámara de Diputados no existe un artículo en la Ley Orgánica del Congreso que se pueda interpretar armónicamente como sucede con el 97 y 102, la práctica legislativa considera también que en la frase "otras personas" están comprendidos los funcionarios públicos, vinculándose entonces el artículo 62 con los artículos del Reglamento Interior citados con anterioridad.

Con estos tres últimos artículos concluimos la descripción de los trámites o pasos que el derecho positivo mexicano contempla en la regu

163 Art. 97 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Senado de la República, México 1911, p. 37.

164 Ibid., p. 64.

165 Ibid., p. 44.

lación del proceso legislativo, haciendo la aclaración de que dicho proceso, sólo se relaciona con todas aquellas normas jurídicas cuya observancia se desprende de nuestra Carta Magna.

4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

Siendo la Constitución Política Mexicana la Norma que establece la organización, funcionamiento y desarrollo del Estado, señalando los derechos y obligaciones que poseen recíprocamente los gobernantes y gobernados, dentro de la jerarquía del Sistema Jurídico Mexicano ella se encuentra en la cúspide.

Por este motivo, el Constituyente de 1917 aseguró su vigencia en el artículo 136, al establecer que ella

...no perderá su fuerza y vigor aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia (166).

Ahora bien, no obstante que la vigencia de la Constitución es permanente, tal hecho no implica que pueda ser susceptible como las demás leyes a cambios, modificaciones o reformas, ya que aceptar un Código intocable sería como admitir una situación de inercia en el desarrollo y desenvolvimiento de un pueblo, olvidándonos del progreso; por ello, el Constituyente de Querétaro en el artículo 135 de nuestra Ley Fundamental, previó un procedimiento legal que pudiera alterar su texto, determinando además el órgano que llevará a cabo dicha labor (167).

Art. 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas

166 Art. 136 de la CPEUM; p. 123.

167 Cfr. S. ORTIZ RAMÍREZ: op. cit., p. 14.

lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas (168).

Con la finalidad de comprender con mayor precisión en qué consiste el proceso de reformas o modificaciones a la Constitución, voy a permitirte hacer algunas consideraciones, mismas que se desprenden del artículo 135 constitucional.

Mencionamos con anterioridad que el Poder Constituyente que dio origen a nuestra Constitución, determinó el órgano que pudiera modificar su texto, dándole la doctrina constitucional mexicana el nombre de Constituyente Permanente, mismo que se encuentra formado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados.

A este órgano denominado Constituyente Permanente, Mario de la Cueva lo define como

...un poder inherente al pueblo o nación, un poder supraestatal, de naturaleza político-jurídica hacedor de reformas a la Constitución creada por el poder constituyente, bien entendido que dentro del vocablo reformas quedan incluidos los conceptos de adición y supresión de principios o normas (169).

En cuanto a su integración tan poco común, al ser nuestro Código Político una Constitución Federal, el procedimiento para modificarlo es

168 Art. 135 de la CPEUM; p. 122.

169 MARIO DE LA CUEVA: Teoría de la Constitución; la. ed. Porrúa, México, 1992, p. 143.

también en esencia federal, teniendo por ello los Estados una participación importante en el seguimiento de dicho procedimiento, mismo que es resultado de la asociación del Congreso General (que es donde se discuten y aprueban las reformas y adiciones) con las legislaturas de los Estados (que son las que ratifican), constituyéndose así un órgano que representa la unidad del Estado Nacional (170).

De la lectura del artículo 135 se observa, que el Constituyente Permanente tiene como única atribución la de reformar o adicionar a nuestro Código Político. Con relación a estas dos atribuciones Tena Ramírez nos explica, que al hablar de reformas constitucionales debemos entender aquellas que suprimen algún texto sin sustituirlo por otro, o bien las que substituyen a uno por otro; asimismo y con relación a las adiciones constitucionales nos comenta, que ellas consisten en añadir un precepto nuevo a los ya existentes en la propia Constitución (171).

Por otra parte la doctrina constitucional mexicana señala, que las adiciones o reformas a la Ley Fundamental no pueden modificar a ésta en su totalidad, debiendo respetar el Constituyente Permanente al realizarlas, los valores ideológicos fundamentales que contribuyen a la integración del estilo de vida política del pueblo mexicano.

Por lo que toca al Proceso Legislativo de Reformas Constitucionales, indicaremos que éste puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, teniendo el derecho de iniciativa los mismos entes públicos que se citan en el artículo 70 constitucional y siguiéndose además, los mis-

170 Cfr. CESAR SEPULVEDA: La Expedición de Leyes. Las Reformas Constitucionales; en MOISÉS OCHOA CAMPOS et. alii.: op cit., p.265.
 171 Cfr. F. TENA RAMÍREZ: Derecho Constitucional..., p. 46.

mos trámites prescritos para las leyes ordinarias, con la salvedad de que la aprobación en cada una de las cámaras debe hacerse con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en lugar de la simple mayoría que se requiere en las leyes o decretos.

Con relación a los pasos subsecuentes que se observan en este proceso, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Congreso y en el Reglamento Interior existe silencio acerca de ellos, sin embargo en la práctica parlamentaria una vez que se han cumplido con las formalidades anteriormente señaladas, la cámara revisora turna la iniciativa de reforma constitucional a las legislaturas de los estados, sujetándose dicha iniciativa al trámite establecido en el Reglamento Interior de cada Congreso.

Habiendo sido aprobada la reforma o adición por las legislaturas de los estados, éstas envían su decreto aprobatorio al Congreso de la Unión (según el caso, a la Comisión Permanente o a la cámara que a su vez les remitió el proyecto), para que éste proceda al cómputo de los votos reunidos y haga constar que la mencionada modificación constitucional fue aprobada por la mayoría de los congresos locales, en cuyo caso, elaborará un dictamen conteniendo Proyecto de Declaratoria de dicha aprobación, que al votarse favorablemente se turnará a la colegisladora a efecto de que ella también lo apruebe.

La declaración de que han sido aprobadas las adiciones o reformas constitucionales, se comunica al Poder Ejecutivo en la misma forma que se hace con las leyes ordinarias, procediendo el Ejecutivo a su promulgación de la misma manera que si se tratara de leyes ordinarias.

Cabe señalar como comentario final de este capítulo, que la importancia del proceso legislativo obedece, a la necesidad de la existencia de un instrumento jurídico que permita regular las relaciones de la actividad del hombre en sociedad, misma que por su dinamismo, produce situaciones que en algunos casos escapan de la observancia del derecho y que ponen en difícil situación el adecuado funcionamiento, desarrollo y existencia de la propia sociedad.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- La Soberanía es un atributo o cualidad inherente del Poder que califica a éste como el más elevado, en consecuencia el término Poder Soberano resulta ser más apropiado, pues expresa la naturaleza atribuída al principio de Soberanía.

Dado que los postulados democráticos consideran a la Soberanía como un Poder encarnado en el Pueblo, sólo a él se le reconoce legitimidad para ejercerla, otorgándosele por ello su titularidad.

La Soberanía sólo puede encontrarse dentro del Estado, pues constituye el elemento que al mismo tiempo que sirve de base para su existencia lo estructura y organiza.

En razón de los anteriores planteamientos podemos indicar que al hablar de la Soberanía nos estamos refiriendo, a aquel Poder Soberano que es ejercido por el Pueblo y que se encuentra dentro del Estado.

- 2.- La Nación es el resultado de un proceso histórico a través del cual los pueblos han alcanzado su integridad e identidad; el desarrollo de este proceso concluye con el nacimiento del Estado, pues es en él donde el Pueblo constituido en Nación consigue consolidarse jurídica y políticamente. De esta manera, tomando como base el concepto de Soberanía Nacional mismo que sostiene que el origen del Poder es el Pueblo constituido en Nación, podemos afirmar que toda Nación gracias al Poder Soberano tiene el derecho de realizarse política y jurídicamente de manera

integral para formar un Estado.

- 3.- El ejercicio de la Soberanía es concebido como la capacidad que poseen los pueblos de los estados para disponer de sí mismos, así como el derecho que tienen para darse sus propias leyes y Gobierno. Dicho ejercicio implica también una serie de actos que derivan de él, los cuales permiten que los distintos aspectos que lo comprenden puedan ser llevados a efecto. Cabe señalar con relación a las leyes y el Gobierno, que ambos son los medios que organizan al Estado jurídicamente y políticamente de manera integral, en virtud de que las leyes distribuyen y delimitan las competencias del Poder e indican la forma en que éste se ejerce, y el Gobierno, a través de sus integrantes los cuales representan al Pueblo, son los Organos del Estado que ejercen la Soberanía.

El acto material que le significó al Pueblo de México ejercer su Soberanía permitiéndole manifestarse como Estado constituido y organizado jurídicamente y políticamente, fue la expedición de su Constitución Política, ya que ella establece la forma de gobierno, crea los Poderes Públicos señalando sus correspondientes facultades y competencias e indica quiénes son los titulares de tales Poderes, establece tanto el proceso de formación de las leyes que derivan de ella como el proceso a seguir para que pueda ser reformada o adicionada y reserva para los individuos los derechos públicos que deberán ser respetados y garantizados por las autoridades.

El sustento político-jurídico que permite al Pueblo de México ejercer su Soberanía se encuentra comprendido en los siguientes criterios:

- La Soberanía es considerada como un Poder encarnado en el Pueblo.

- La Soberanía es una potestad pública que se ejerce con autoridad sobre todos los individuos que pertenecen a su ámbito espacial de validez.
 - La Soberanía implica la negación de toda subordinación hacia cualquier otro Poder.
- 4.- Siendo que uno de los aspectos del ejercicio de la Soberanía es la capacidad o el derecho que poseen los pueblos de los estados para darse sus propias leyes, podemos manifestar que el Proceso Legislativo constituye el medio por el cual es llevado a efecto dicho aspecto, pues tal proceso comprende la serie ordenada de actos que deben realizar los Organos de Gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una Ley.
- 5.- Teniendo como referencia
- Que el concepto Legitimidad alude a la búsqueda del fundamento o de la justificación que concede a quien detenta el Poder un título;
 - Que la Legalidad sin excluir la idea de fundamento o justificación, trata sobre la conformidad de las acciones o actos con las disposiciones jurídicas establecidas;
 - Que el problema de la Legitimidad del Poder consiste en encontrar aquel fundamento que genere en la conciencia de los hombres un sentimiento de reconocimiento o aceptación hacia el Poder, y
 - Que dado el avance cívico-político con que cuentan los hombres del presente, una de las formas en que puede ser resuelto dicho proble-

ma es a través del principio de Legalidad del Poder,

podemos indicar que al hablar de la legitimidad del ejercicio de la Soberanía nos estamos refiriendo a lo siguiente:

- A) Quien ejerce la Soberanía debe poseer un fundamento que le dé derecho a ello.
- B) Este fundamento otorga a ese sujeto un título, mismo que debe estar basado en disposiciones jurídicas establecidas las cuales a su vez, lo facultan para ejercer la Soberanía.
- C) Las acciones o actos que derivan del ejercicio de la Soberanía deben llevarse a efecto conforme a las disposiciones jurídicas establecidas.

6.- Quien ejerce la Soberanía debe poseer un fundamento que le dé derecho a ello. Para poder dar explicación de la anterior afirmación debemos estimar en primera instancia las siguientes consideraciones:

- El pensamiento político contemporáneo basándose en los criterios democráticos, sostiene que la Soberanía es un Poder cuya radicación se encuentra en el Pueblo; en este sentido, tales criterios contemplan la idea de que el Pueblo es quien debe ejercer la Soberanía y por tanto quien debe gobernar.

En razón de lo arriba anotado, el pensamiento político del presente aprecia a la forma o estructura de la Democracia como el Gobierno del Pueblo, por el Pueblo y para el Pueblo.

Por otra parte, dicho pensamiento señala que para que la forma o estructura de la Democracia cuente con elementos que den su sentido, en el contenido e implicaciones de los conceptos de libertad e igualdad encontramos el propósito o substancia de ella.

- Como consecuencia del gran número de personas que conforman a los pueblos de los estados contemporáneos, resulta imposible imaginar que los actos que derivan del ejercicio de la Soberanía puedan ser llevados a efecto por todo el pueblo, situación por la cual sólo unos cuantos individuos gracias a ciertas atribuciones que el propio Pueblo les confiere, se encuentran facultados para realizar tales actos. Como resultado de lo anterior, estos individuos en virtud de la Representación Política ostentan el cargo de gobernantes, personificando a los Organos de Gobierno o Poderes de la Unión, mismos que de acuerdo con el artículo 41 constitucional les compete ejercer la Soberanía.

Derivado de lo arriba escrito, surge la existencia de dos grupos de sujetos dentro del Estado: los gobernantes, que al recibir ciertos atributos para llevar a efecto los actos que derivan del ejercicio de la Soberanía, asumen el carácter de representantes y se encuentran investidos de facultad de mando, circunstancia que les permite conducir el destino del otro grupo de sujetos que son los gobernados, mismos que al haberles otorgado ciertas atribuciones a los gobernantes, se convierten en representados de estos sometiéndose a las decisiones y actos que ellos llevan a cabo.

- Dada la imposibilidad del ejercicio directo de la Soberanía por parte del Pueblo, para que tanto la forma o la estructura de la Democracia

como su propósito o substancia logren una mayor efectividad, se hace necesaria una comunicación estrecha entre gobernantes y gobernados, de modo que los primeros recojan fielmente los requerimientos de los segundos y así, se alcance una participación más generalizada en el ejercicio de la Soberanía, situación que es lograda gracias a la Representación Política.

- La doctrina de la Representación Política reposa en la siguiente idea: los gobernantes son representantes del Pueblo, reciben su poder del Pueblo. La Soberanía reside en el Pueblo, pero el Pueblo otorga facultades, poderes a los gobernantes, quienes actúan en virtud de la Representación, en función de las atribuciones que el Pueblo les ha otorgado.
- La Representación Política constituye el medio por el cual un Pueblo a través de diversas técnicas, principalmente la elección, designa a algunos de sus integrantes para que ante el impedimento de poder ejercer la Soberanía él mismo, tales sujetos materialicen mediante la ejecución de actos de gobierno la determinación de la voluntad de ese Pueblo.
- La Representación Política es un hecho real y patente de solidaridad e interdependencia que establece el límite de la actividad entre representantes y representados.
- En la Representación Política no se representan personas, se representan intereses; el representante político no sólo lo es de quien lo eligió, sino también de todo el Pueblo.

- El pluralismo de necesidades, opiniones e intereses que existen en las sociedades modernas, es recogido por los representantes mediante el diálogo que sostienen con sus electores en las campañas políticas previas a las elecciones; gracias a la Representación Política, cada una de estas necesidades, opiniones e intereses se transforman en compromisos adquiridos por los representantes, los cuales una vez que se encuentran desempeñando las funciones propias del órgano a que pertenecen, materializan en leyes, programas o decisiones de gobierno, resultando en consecuencia que la Representación Política contemporánea implica un proceso de simplificación, en el cual la diversidad de necesidades, opiniones e intereses de la ciudadanía se articulan manifestándose de modo coherente, para encontrar respuesta y solución a través de las leyes, los programas o las decisiones de gobierno.

Teniendo como base las consideraciones que nos preceden, diremos que quienes ejercen la Soberanía en México poseen un fundamento de naturaleza democrática, ya que la Democracia al ser concebida como aquel régimen político que institucionaliza la participación de todo el Pueblo en la organización y ejercicio del Poder Soberano, a través de una intercomunicación directa entre gobernantes y gobernados, mediante el respeto de los derechos y libertades, dentro de un marco jurídico de igualdad, ella constituye el medio por el cual en la conciencia de los pueblos de los estados obra un sentimiento de reconocimiento o aceptación con relación a la forma en que es ejercido el Poder Soberano, pues toma en consideración la existencia de gobernantes y gobernados sin alejarse de la idea de que el Pueblo es quien debe gobernar.

Asimismo y en razón de las consideraciones anotadas, podemos manifestar que tal fundamento de naturaleza democrática tiene su base en el principio de Representación Política, ya que al encontrarse los pueblos de los estados modernos imposibilitados para llevar a la práctica de manera directa los actos que se derivan del ejercicio de la Soberanía, dicho principio constituye el instrumento jurídico-político que sin alejarse de la idea de que el Pueblo es quien debe gobernar, ofrece la alternativa que soluciona la imposibilidad que enfrentan los pueblos del presente, facultando a los representantes o gobernantes para actuar y llevar a la práctica en nombre o representación del Pueblo, los actos que derivan del ejercicio de la Soberanía.

Por último, deseamos señalar que el sustento jurídico del fundamento democrático de quienes ejercen la Soberanía en México, así como su base en el principio de Representación Política, se encuentra establecido en el artículo 40 de nuestra Constitución, el cual expresa que es voluntad del Pueblo Mexicano constituirse en una Democracia Representativa.

7.- Tomando como referencia que la doctrina político-jurídica considera

- Que el Sufragio es la manifestación de la voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva a fin de constituir al Gobierno;
- Que gracias al Sufragio se facilita la acción democrática del Pueblo en el Gobierno, en virtud de que es la institución que armoniza el reconocimiento de la Soberanía como atributo del Pueblo con el Estado íntegramente considerado, permitiendo que el Pueblo intervenga con una

amplia y directa representación en el ejercicio positivo y eficaz del Poder Soberano,

podemos indicar que en las democracias modernas el Sufragio juega un papel de vital importancia debido a lo siguiente:

El Sufragio constituye el instrumento político-jurídico que da vida a la Representación Política, pues mediante su ejercicio el Pueblo, o mejor dicho los ciudadanos, eligen a sus representantes.

Dado que uno de los aspectos del ejercicio de la Soberanía consiste en la capacidad o derecho que poseen los pueblos de los estados para darse su propio Gobierno, resulta que el ejercicio del Sufragio representa para el Pueblo el acto a través del cual es llevado a cabo dicho aspecto, ya que el Pueblo al ejercerlo manifiesta su voluntad para constituir al Gobierno.

En las democracias de hoy en día, la legalidad en el ejercicio del Sufragio permite que los representantes o gobernantes gocen de una legitimidad derivada del derecho, pues siendo el Voto la manera práctica de sufragar y estando establecidos en disposiciones jurídicas tanto Sufragio como Voto, los ciudadanos cuentan con los medios jurídicos apropiados para confirmar o rechazar en el poder a un individuo, a un partido político o a la ideología que ambos sustentan, circunstancia que dado el avance cívico-político con que cuentan los hombres del presente, genera en la conciencia del Pueblo una creencia predominante de que su Gobierno es auténtico y por tanto que sus gobernantes o representantes poseen un título válido para gobernar, surgiendo una convicción moral de aceptación y obediencia con respecto a las decisiones y actos de los go-

bernantes.

8.- Tomando como referencia

- Que en razón del enorme mosaico de necesidades, opiniones e intereses existente en la sociedad de masas contemporáneas, los hombres adoptan tanto diversos criterios sobre los objetivos de la comunidad a que pertenecen, como distintas perspectivas ideológicas sobre la organización de la convivencia humana;
- Que como consecuencia del gran número de personas que conforman a los estados modernos, difícilmente la voz o el pensamiento de un hombre que pudiera dar respuesta o solución al mosaico de inquietudes aludidas en el anterior párrafo, puede ser escuchada por toda la ciudadanía;
- Que el hombre ante las circunstancias que hemos escrito arriba, se ve en la necesidad de agruparse con aquellos sujetos que comparten su pensamiento o una gran parte de él, formando agrupaciones humanas conocidas con el nombre de Partidos Políticos, mismos que al contar con enormes recursos humanos, económicos, técnicos y propagandísticos, logran romper los obstáculos que presenta la sociedad de masas, pudiendo así dar a conocer su ideología o pensamiento respecto a las necesidades, opiniones e intereses existentes en la ciudadanía,

podemos expresar lo siguiente:

A los Partidos Políticos en la actualidad les corresponde el proceso de simplificación que implica la Representación Política, ya que las necesidades, opiniones e intereses que existen en la sociedad de masas contem-

poránea, se articulan y organizan para concretarse en grandes corrientes políticamente homogéneas que son expresadas mediante la Ideología de cada partido, a través de leyes, programas o decisiones de gobierno. En este sentido resulta que la Representación Política de hoy en día consiste en el hecho de que cierto grupo político conocido como representantes, que es electo por la mayoría de los ciudadanos y que además pertenece a un Partido Político, se compromete con la generalidad de los ciudadanos o representados a que su actuar político, ya sea de naturaleza legislativa o ejecutiva, responderá a la ideología del Partido Político a que pertenece.

Por otra parte y en virtud de la relación que guardan los Partidos Políticos con la Representación Política, nuestra Constitución los considera como factores fundamentales en el ejercicio de la Soberanía, relacionándolos con el régimen democrático, con el sistema representativo y con el funcionamiento de los Poderes, atribuyéndoles por tanto las siguientes finalidades: promover la participación del Pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la Representación Nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del Poder Público.

9.- Tomando en consideración

- Que el contenido de la División de Poderes trata por un lado sobre la necesidad existente de distribuir, delimitar y controlar el ejercicio del Poder Soberano y, por el otro, que constituye la expresión a través de la cual se manifiesta que las funciones estatales se hallan distribuidas en distintos órganos;

- Que el Gobierno es el conjunto de órganos que rigen el Estado a los cuales les es conferido el ejercicio del Poder Soberano, situación que es llevada a efecto mediante la realización de determinadas funciones;
- Que el artículo 41 de nuestra Constitución Política señala que el Pueblo Mexicano ejerce su Soberanía por medio de los Poderes de la Unión;
- Que el artículo 49 constitucional establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial;

advertimos que el Supremo Poder de la Federación, los Poderes de la Unión y los Organos de Estado, no son otra cosa sino lo que conocemos con el nombre de Gobierno, pues a través de dichos poderes u órganos el Pueblo de México ejerce su Soberanía; asimismo, al interpretar conjuntamente el contenido de los artículos 41 y 49 constitucionales, observamos que los órganos que conforman el Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Cabe destacar con respecto a la teoría de la División de Poderes, que los criterios político-jurídicos contemporáneos manifiestan que la clasificación de Legislativo, Ejecutivo y Judicial sólo obedece a que sus funciones primordiales estriban en elaborar leyes, en aplicarlas a los casos concretos sin resolver ningún conflicto jurídico y en decidir controversias de derecho conforme a las leyes, pero ello no excluye la posibilidad de que los poderes u órganos colaboren entre sí, desempeñando funciones que no se comprenden dentro de su principal esfera de competencia.

Por último indicaremos que las funciones que competen a cada uno de los Organos de Gobierno, son llevadas a efecto por los individuos que los integran, mismos que en razón del fundamento democrático al que nos referimos en el punto 6 y con base en la Representación Política, son los titulares de dichos órganos.

10.- Este fundamento otorga a ese sujeto un título, mismo que debe estar basado en disposiciones jurídicas establecidas las cuales a su vez, lo facultan para ejercer la Soberanía. Para dar explicación a lo indicado en el inciso B) del punto número 5 debemos tomar en consideración lo siguiente:

- El fundamento democrático de quienes ejercen la Soberanía en México, así como su base en el principio de Representación Política, tienen su sustento jurídico en el artículo 40 constitucional, mismo que establece que es voluntad del Pueblo Mexicano constituirse en una Democracia Representativa.
- El artículo 41 de nuestra Constitución señala que el Pueblo de México ejerce su Soberanía por medio de los Poderes de la Unión.
- El artículo 49 de nuestro Código Político indica que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- El artículo 50 de nuestra Carta Magna declara que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, circunstancia por la cual se infiere que los integrantes de dicho Poder son los Diputados y

Senadores.

- El artículo 80 de nuestra Ley Fundamental declara que el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Las etapas que conforman el Proceso Legislativo Mexicano son la presentación de Iniciativa, Discusión, Aprobación, Sanción, Promulgación y Publicación, mismas que se encuentran establecidas por los artículos 71 y 72 constitucionales; asimismo, estos artículos facultan tanto a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión como al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que de acuerdo con las atribuciones que a cada uno se les confiere, participen en las distintas etapas del Proceso Legislativo.

Dado lo anotado en los párrafos que nos preceden, podemos indicar que de acuerdo con los artículos 71 y 72 constitucionales, los sujetos que participan en el Proceso Legislativo Mexicano ostentan el título de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y el de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Estos títulos se encuentran establecidos respectivamente en los artículos 50 y 80 de nuestra Constitución Política, los cuales en razón de lo indicado en el artículo 41 de la propia Constitución, derivan del artículo 49 constitucional y tienen su fundamento en el artículo 40 del Código Político Mexicano.

Por lo que corresponde a las disposiciones jurídicas que facultan a los Diputados y Senadores y al Presidente de la República para llevar a efecto el ejercicio de la Soberanía y en el caso que nos ocupa para llevar a efecto el Proceso Legislativo Mexicano, diremos que los artículos 71

y 72 constitucionales son las disposiciones jurídicas en cuestión, ya que estos artículos señalan las atribuciones que respectivamente les son conferidas a cada uno de ellos en las distintas etapas de nuestro Proceso Legislativo.

- II.- Las acciones o actos que derivan del ejercicio de la Soberanía deben llevarse a efecto conforme a las disposiciones jurídicas establecidas. Con relación al inciso C) del punto 5, indicaremos que las disposiciones jurídicas que en la actualidad regulan el ejercicio de la Soberanía en lo que corresponde al Proceso Legislativo son las siguientes:
- Los artículos 70, 71, 72, 73 fracción VI base tercera inciso J), 89 fracción I y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
 - Los artículos 12, 13, 23 y 27 fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
 - Los artículos 3 fracción I y 13 de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales;
 - El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
 - El Acuerdo de fecha 18 de marzo de 1983 y sus reformas a los artículos 1 y 2 de fecha 24 de julio de 1989, en el cual se determinan las fechas en que las Dependencias de la Administración Pública Centralizada deben enviar los proyectos de iniciativas que formulen.

Del contenido de las disposiciones jurídicas que acabamos de anotar, advertimos que ellas norman tanto las etapas de presentación de Iniciativa, Discusión, Aprobación, Sanción, Promulgación y Publicación que conforman al Proceso Legislativo Mexicano, como las acciones y actos que en cada una de estas etapas observan el Ejecutivo Federal y los Diputados y Senadores.

Cabe destacar que en la historia legislativa de 1917 a la fecha, no tenemos conocimiento de que alguna ley o decreto del Congreso de la Unión haya sido creado sin apegarse a las disposiciones jurídicas citadas, o bien, a las que en su momento hubieran estado vigentes; por tal motivo y a fin de comprobar que las acciones o actos que se realizan en nuestro Proceso Legislativo se apegan a las disposiciones jurídicas establecidas, nos permitimos agregar como anexo 4 de esta tesis, el seguimiento del Proceso Legislativo de una Iniciativa.

SIGLAS DE ORDENAMIENTOS LEGALES

CPEUM - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LOAPF - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**RGICGEUM - Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General
de los Estados Unidos Mexicano.**

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION CONSULTADA

Acuerdo por el que se reforman los artículos primero y segundo del Acuerdo Presidencial publicado el día 18 de marzo de 1983; en Diario Oficial de la Federación; México, D.F., Tomo CDXXX, No. 16, 24 de julio de 1989.

Acuerdo que determina la fecha en que las dependencias oficiales de la Administración Pública Centralizada, deberán enviar los proyectos de iniciativas que formulen, correspondientes a sus respectivas esferas de competencia; en Diario Oficial de la Federación; México, D.F., Tomo CCCLXXVII, No. 14, 18 de marzo de 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 89a. ed., Porrúa, México, 1990.

Decreto por el que se adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en Diario Oficial de la Federación; México, D.F., Tomo CCCXCIII, No. 38, 26 de diciembre de 1985.

Facultades Extraordinarias; ponente Mariano Ramírez Vázquez; fuente Pleno, aprobada por unanimidad de 20 votos; Época 6a., Tomo CXVIII, p. 29.

Facultades Extraordinarias; ponente Mariano Ramírez Vázquez; fuente Pleno, aprobada por unanimidad de 20 votos; Época 6a., Tomo CXVIII, p. 77.

Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales; en Diario Oficial de la Federación; México, D.F., Tomo CCCXCIX, No. 37, 24 de diciembre de 1985.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 20a. ed., Porrúa, México, 1990.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Cámara de Diputados, México.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Cámara de Diputados, México.

PUBLICACIONES PERIODICAS CONSULTADAS

- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; México, D.F., Año II, No. 13, 30 de noviembre de 1989.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; México, D.F., Año I, Tomo I, No. 44, 2 de diciembre de 1985.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; México, D.F., Año I, Tomo I, No. 50, 11 de diciembre de 1985.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; México, D.F., Año I, Tomo I, No. 51, 13 de diciembre de 1985.
- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; México, D.F., Año I, Tomo I, No. 27, 15 de noviembre de 1985.
- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; México, D.F., Año I, Tomo I, No. 25, 22 de noviembre de 1985.
- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; México, D.F., Año I, Tomo I, No. 27, 29 de noviembre de 1985.
- Diario Oficial de la Federación; México, D.F., Tomo CCCXCIII, No. 38, 26 de diciembre de 1985.

OBRAS CONSULTADAS

- ANDRADE, EDUARDO: El Sistema Representativo Mexicano; en OCTAVIO A. HERNANDEZ et. alii: Derechos del Pueblo Mexicano Tomo I (México a través de sus Constituciones) (Doctrina Constitucional); LII Legislatura Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1985, (748 páginas).
- BADIA, JUAN FERNANDO: Estudios de Ciencia Política; Tecnos, Madrid, 1976 (696 páginas).
- BIDART CAMPOS, GERMAN: El Derecho Constitucional del Poder Tomo II; Ediar, Buenos Aires, 1967 (478 páginas).
- BISCARETTI DI RUFIA, PABLO: Derecho Constitucional (trad. del italiano por Pablo Lucas Verdú); Tecnos, Madrid, 1965 (742 páginas).
- BOBIO, NORBERTO Y BOBERO, MICHELANGELO: Orígenes y Fundamentos del Poder Político (trad. del italiano por José Fernández Santillán); 2a. ed., Grijalbo, México, 1986 (135 páginas).
- BURDEAU, GEORGES: Tratado de Ciencia Política Tomo I (El Estado) Volumen I (La Formación del Estado) (trad. del francés por Enrique Serna Elizondo); Escuela Nacional de la U.N.A.M. Estudios Profesionales Acatlán, México, 1985 (470 páginas).
- BURGOA, IGNACIO: Derecho Constitucional Mexicano; la. ed., Porrúa, México, 1973 (1126 páginas).
- Las Garantías Individuales; 7a. ed., Porrúa, México, 1973 (680 páginas).
- CARPIZO, JORGE: El Presidencialismo Mexicano; 2a. ed., Siglo XXI, México, 1979 (248 páginas).
- La Constitución Mexicana de 1917; 2a. ed., Bolea de México, México, 1973 (386 páginas).
- La Reforma Política de 1977; en OCTAVIO A. HERNANDEZ et. alii: Derechos del Pueblo Mexicano Tomo II (México a través de sus Constituciones) (Doctrina Constitucional); LII Legislatura Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; México, 1985 (505 páginas).

- COROMINAS, JOAN: Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana; 3a. ed., Editorial Gredos, Madrid, 1980 (627 páginas).
- DE LA CUEVA, MARIO: Apuntes de Derecho Constitucional; Facultad de Derecho U.N.A.M., México (234 páginas)
- Teoría de la Constitución; la. ed., Porrúa, México, 1982 (283 páginas).
- DEL TORO CALERO, LUIS: La Iniciativa y Formación de las Leyes; en MOISES OCHOA CAMPOS et. alii.: Derecho Legislativo Mexicano; XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión Cámara de Diputados, México, 1973, (387 páginas).
- DUGIT, LEON: Manual de Derecho Constitucional (trad. del francés por José G. Acuña); Francisco Beltrán Librería Española y Extranjera, Madrid, 1921 (573 páginas).
- DUVERGER, MAURICE: Instituciones Políticas y Derecho Constitucional (trad. del francés por Jesús Ferrero); Ariel, Barcelona, 1962 (467 páginas).
- FRAGA, GABINO: Derecho Administrativo; 5a. ed., Porrúa, México, 1952 (652 páginas).
- GARCIA MAYNES, EDUARDO: Introducción al Estudio del Derecho; 28a. ed., Porrúa, México, 1978 (444 páginas).
- GARZARO, R.: Diccionario de Política; Tecnos, Salamanca, 1977 (389 páginas).
- GONZALEZ URIBE, HECTOR: Teoría Política; 2a. ed., Porrúa, México, 1977 (670 páginas).
- HAURIAU, ANDRE: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas (trad. del francés por José Antonio González Casanova); Ariel, Barcelona, 1971 (958 páginas).
- LANZ DURET, MIGUEL: Derecho Constitucional Mexicano (Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen); 2a. ed., México, 1933 (437 páginas).
- LOEWENSTEIN, KARL: Teoría de la Constitución (trad. del alemán por Alfredo Gallego Anabitarte); Ariel, Barcelona, 1965 (539 páginas)

- LOS PARTIDOS POLITICOS: Salvat, México, 1973 (144 páginas).
- LUCAS VERDU, PABLO: Curso de Derecho Político Volumen II; Tecnos, Madrid, 1974 (724 páginas).
- Principios de Ciencia Política Tomo III (Estado Contemporáneo y Fuerzas Políticas); 2a. ed., Tecnos, Madrid, 1974 (215 páginas)
- MELO, ARTEMIO LUIS: Compendio de Ciencia Política (Teoría Política); Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1979 (383 páginas).
- MONTESQUIEU: El Espíritu de las Leyes (trad. del francés por Nicolás Estevanes); Librería "El Atenco" Editorial, Buenos Aires, 1951 (914 páginas).
- MORENO, DANIEL: Derecho Constitucional Mexicano; 1a. ed., Editorial Pax-México, México, 1972 (496 páginas).
- Los Partidos Políticos del México Contemporáneo; 3a. ed., Editorial Amé-rica, México, 1973 (396 páginas).
- NATALE, ALBERTO: Derecho Político; Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1979 (571 páginas).
- ORTIZ RAMIREZ, SERAFIN: Derecho Constitucional Mexicano (Sus Antecedentes Históricos, las Garantías Individuales y el Juicio de Amparo); 1a. ed., Cultura, México, 1961 (628 páginas).
- PEREZ SERRANO, NICOLAS: Tratado de Derecho Político; 2a. ed., Editorial Civitas, Madrid, 1984 (847 páginas).
- POSADA, ADOLFO: Tratado de Derecho Político Tomo II (Derecho Constitucional Comparado de los Principales Estados de Europa y América); 3a. ed., Librería General de Vicario Suárez, Madrid, 1921 (582 páginas).
- QUINTANILLA, LUIS: Democracia y Panamericanismo; Ediciones Cuadernos Americanos, México, 1952 (93 páginas).
- SANCHES AGESTAS, LUIS: Principios de Teoría Política; 7a. ed., Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1986 (547 páginas).

SANCHEZ VIAMONTE, CARLOS: Manual de Derecho Político (Los Problemas de la Democracia); Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959 (498 páginas).

SEPULVEDA, CESAR: La Expedición de las Leyes. Las Reformas Constitucionales; en MOISES OCHOA CAMPOS et. alii: Derecho Legislativo Mexicano; XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión Cámara de Diputados, México, 1973 (387 páginas).

SERRA ROJAS, ANDRES: Ciencia Política Tomo II; Porrúa, México, 1971 (954 páginas).

TENA RAMIREZ, FELIPE: Derecho Constitucional Mexicano; 8a. ed., Porrúa, México, 1981 (633 páginas).

Leyes Fundamentales de México 1808-1973; Porrúa, México, 1973 (1000 páginas).

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO Tomo VI (México a través de sus Constituciones) (Antecedentes y Evolución del Articulado Constitucional); LII Legislatura Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1985.

DICCIONARIO DE POLITICA Tomo I (trad. del italiano por Raúl Crisófano, Alfonso García, Mariano Martín, José Tula); 4a. ed., Siglo XXI, México, 1985 (880 páginas).

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO: 2a. ed., Porrúa-U.N.A.M., México, 1988 (3272 páginas).

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA Tomo III; Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1985 (1070 páginas).

ANEXO I

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

Acuerdo que determina la fecha en que las dependencias oficiales de la Administración Pública Centralizada, deberán enviar los proyectos de iniciativas que formulen, correspondientes a sus respectivas esferas de competencia.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 12 y 27, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 26., fracciones I y II de la Ley de la Procuraduría General de la República y 16 fracción XV de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; y

CONSIDERANDO

Que la actualización permanente y programada del sistema normativo coadyuvará a una administración pública más eficiente y apegada a los principios de legalidad; lo que permitirá, al mismo tiempo, responder con mayor eficiencia a las exigencias políticas, económicas y sociales que afronta el país;

Que la actuación de la Administración Pública se debe subordinar estrictamente al principio

de legalidad y atender a criterios de previsión y orden, y conducirse de manera organizada, para lo cual se requiere programar adecuadamente el ejercicio de la facultad de iniciar leyes o decretos que la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Ejecutivo Federal;

Que con el propósito de que el Poder Legislativo Federal pueda proceder al oportuno estudio, discusión y resolución de las iniciativas presidenciales, es necesario que éstas se encuentren a su disposición al inicio del periodo de sesiones;

Que para alcanzar los objetivos arriba señalado y dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se hace necesario establecer las bases y precisar las fechas en que las dependencias de la administración pública centralizada deben presentar a la Presidencia de la República, los proyectos de iniciativas de leyes y decretos, respecto de los asuntos de su competencia; he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

ARTICULO PRIMERO.—Con objeto de que el Ejecutivo Federal pueda programar debidamente las iniciativas de Leyes o Decretos, que habrán de ponerse a la consideración del II Congreso de la Unión en el siguiente periodo de sesiones ordinarias de cada año, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, el

Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; deberán enviar a la Presidencia de la República; a más tardar el día 30 de junio, los proyectos de iniciativas que formulen correspondientes a sus respectivas esferas de competencia.

ARTICULO SEGUNDO.—Los proyectos de iniciativas autorizados por el Ejecutivo Federal, con las adecuaciones que correspondan según las observaciones formuladas, se enviarán antes del día 10 de septiembre a la Presidencia de la República, para firma y envío de las mismas a la Secretaría de Gobernación, a fin de que esta las haga llegar al H. Congreso de la Unión, a más tardar, en la apertura de sesiones ordinarias.

ARTICULO TERCERO.—Se exceptúan de lo dispuesto en los artículos anteriores los proyectos de Presupuestos de Egresos e Iniciativas de Leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como aquellos proyectos, que por razones especiales o de emergencia, a juicio del Presidente de la República, no puedan presentarse en los plazos a que se hace referencia.

ARTICULO CUARTO.—Cuando se trate de iniciativas que deban ser sometidas al H. Congreso de la Unión en sesiones extraordinarias, convocadas por la Comisión Permanente, las dependencias arriba citadas deberán enviar los proyectos respectivos al Ejecutivo Federal con suficiente antelación para que puedan ser debidamente examinadas.

ARTICULO QUINTO.—Los proyectos de leyes concernientes a las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, serán enviados a la Presidencia de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente.

TRANSITORIO

UNICO.—Este Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diecisiete días del mes de marzo de mil novecientos ochenta y tres.—Miguel de la Madrid Hurtado.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz.—Rúbrica.—El Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor.—Rúbrica.—El Secretario de la Defensa Nacional, Juan Arévalo Gardoqui.—Rúbrica.—El Secretario de Marina, Miguel Ángel Gómez Ortega.—Rúbrica.—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog.—Rúbrica.—El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de la Contraloría General de la Federación, Francisco Rojas Gutiérrez.—Rúbrica.—El Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Francisco Labastida Ochoa.—Rúbrica.—El Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Héctor Hernández Cervantes.—Rúbrica.—El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Horacio García Aguilar.—Rúbrica.—El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Rodolfo Félix Valdez.—Rúbrica.—El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Marcelo Javelly Girard.—Rúbrica.—El Secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles.—Rúbrica.—El Secretario de Salubridad y Asistencia, Guillermo Soberón Acevedo.—Rúbrica.—El Secretario de Trabajo y Previsión Social, Arsenio Farrell Cubillas.—Rúbrica.—El Secretario de la Reforma Agraria, Luis Martínez Villcaña.—Rúbrica.—El Secretario de Turismo, Antonio Enriquez Savignac.—Rúbrica.—El Secretario de Pesca, Pedro Ojeda Paullada.—Rúbrica.—El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez.—Rúbrica.

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

Oficio por el que se comunica la designación de la señorita Heather Carew, como Segundo Secretario Encargada de los Asuntos Consulares de la Misión Diplomática.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Secretaría de Relaciones Exteriores.—Dirección General del Protocolo.—Of. 1401620.—Exp. XIV/333.

ASUNTO: Designación de la señorita Heather Carew, como Segundo Secretario Encargada de los Asuntos Consulares.

C. Director General de Gobierno,
Secretaría de Gobernación,
Bucareli No. 99,
México, D. F.

Tengo el agrado de dirigirme a usted para comunicarle que la Embajada de Nueva Zelanda en México en nota sin número fechada el 28 de febrero último informó a esta Secretaría la designación de la señorita Heather Carew, como Segundo Secretario Encargada de los Asuntos Consulares de la propia Misión diplomática.

Por tal motivo, mucho le agradeceré se sirva hacerlo del conocimiento de las autoridades correspondientes.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Tlatelolco, D. F., a 2 de marzo de 1983.—P. O. del Subsecretario encargado del despacho: El Director General, Joaquín Hernal.—Rúbrica.

ANEXO 2

PODER EJECUTIVO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ACUERDO por el que se reforman los artículos primero y segundo del acuerdo presidencial publicado el día 18 de marzo de 1983.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 12 y 27 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Jo., fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 4o. fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y

CONSIDERANDO

Que mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de marzo de 1983 se determinó que los proyectos de iniciativas que formulen las dependencias de la Administración Pública Federal deberán enviarse a la Presidencia de la República a más tardar el día 30 de junio de cada año;

Que el día 7 de abril de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma el artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se fijan dos períodos legislativos cada año, iniciándose, el primero, el 1o. de noviembre y, el segundo, el 15 de abril; reforma que entrará en vigor el 1o. de septiembre de 1989;

Que la fecha de envío por las dependencias de la Administración Pública Federal de los proyectos de iniciativas, debe considerar las fechas de los períodos de sesiones de las cámaras, por lo que se hace necesario reformar el Acuerdo citado en el considerando primero, estableciendo al 31 de agosto como fecha límite, respecto de los proyectos que se pretendan presentar para el primer período ordinario y, el 15 de febrero los del segundo período.

Que al enviar oportunamente al Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión las iniciativas presidenciales, se coadyuvará al alcanzar el propósito de que el Poder Legislativo Federal pueda proceder a su oportuno estudio, discusión y resolución, ha tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

ARTICULO PRIMERO.—Se reforman los artículos primero y segundo del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 1983, para quedar como sigue:

"Artículo Primero.—Con objeto de que el Ejecutivo Federal pueda programar debidamente las iniciativas de leyes o decretos que habrán de someterse a la consideración del H. Congreso de la Unión en cada período de sesiones ordinarias, los Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, deberán enviar a la Presidencia de la República los proyectos de iniciativas que formulen, a más tardar los días 31 de agosto y 15 de febrero, para el primer y segundo períodos de sesiones ordinarias, respectivamente".

"Artículo Segundo.—Los proyectos de iniciativas autorizadas por el Ejecutivo Federal con las adecuaciones que correspondan, se enviarán a la Presidencia de la República antes del día 1o. de noviembre o 15 de abril de cada año, para su firma y subsiguiente envío a la Secretaría de Gobernación a fin de que ésta los haga llegar al H. Congreso de la Unión".

TRANSITORIOS

UNICO.—El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintún días del mes de julio de mil novecientos ochenta y nueve. **Carlos Salinas de Gortari.**—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, **Fernando Gutiérrez Barrios.**—Rúbrica.—El Secretario de Relaciones Exteriores, **Fernando Salana Morales.**—Rúbrica.—El Secretario de la Defensa Nacional, **Antonio Riviello Bazón.**—Rúbrica.—El Secretario de Marina, **Mauricio Schleske Sánchez.**—Rúbrica.—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Pedro Aspe Armella.**—Rúbrica.—El Secretario de Programación y Presupuesto, **Ernesto Zedillo Ponce de León.**—Rúbrica.—La Secretaria de la Contraloría General de la Federación, **Ma. Elena Vázquez Nava.**—Rúbrica.—El Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, **Fernando Hiriart Balderama.**—Rúbrica.—El Secretario de

Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche.—Rúbrica.—El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Jorge de la Vega Domínguez.—Rúbrica.—El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Andrés Caso Lombardo.—Rúbrica.—El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Patricio Chirinas Calero.—Rúbrica.—El Secretario de Educación Pública, Manuel Bartlett Díaz.—Rúbrica.—El Secretario de Salud, Jesús Ku-

mate Rodríguez.—Rúbrica.—El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Arsenio Fajell Cubillas.—Rúbrica.—El Secretario de la Reforma Agraria, Víctor Cervera Pacheco.—Rúbrica.—El Secretario de Turismo, Carlos Hank González.—Rúbrica.—La Secretaría de Pesca, Ma. de los Angeles Moreno Uriegas.—Rúbrica.—El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís.—Rúbrica.—

ANEXO 3

**ACUERDO DE PRACTICA
PARLAMENTARIA**

La C. secretaria Guadalupe Gómez Maganda de Anaya: —Se va a dar lectura al acuerdo de los grupos parlamentarios de la honorable Cámara de Diputados.

«Acuerdo de práctica parlamentaria

Los ciudadanos diputados coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados de la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, con el propósito de facilitar el desarrollo de las sesiones plenarias del primer periodo ordinario de sesiones correspondiente al segundo año de ejercicio constitucional subsiguientes a la fecha, suscribimos el presente acuerdo parlamentario:

1o. El orden del día de cada sesión se elaborará por un representante de cada grupo parlamentario y el Presidente de la Cámara.

2o. El orden del día se definirá el día anterior de la sesión plenaria respectiva; se dará a conocer un proyecto al término de cada sesión, en cumplimiento del artículo 21, fracción XI, segundo párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Los asuntos se ventilarán en el siguiente orden:

I. Lectura del acta de la sesión anterior;

II. Comunicaciones e invitaciones;

III. Minutas de la colegisladora e iniciativas de ley;

IV. Dictámenes de primera lectura;

V. Disposiciones;

VI. Dictámenes a discusión;

VII. Toma de posesión, comentarios o declaraciones de los grupos parlamentarios, y

VIII. Denuncias.

3o. Los grupos parlamentarios y los diputados por conducto de los órganos de dirección de aquéllos, deberán registrar los asuntos a incluir en el orden del día, con un mínimo de 18 horas de anticipación, salvo puntos relativos a sucesos que ocurran después de este término o aquellos que se consideren de extrema urgencia, previo aviso a los coordinadores de los grupos y al Presidente de la mesa directiva.

4o. Los diputados responsables de la elaboración del orden del día deberán reunirse para este efecto a las 19.00 horas del día anterior a la sesión y una hora antes del inicio de ésta para, en su caso, modificarla.

5o. Para hacer uso de la tribuna se acuerdan las siguientes modalidades:

a) Quien haga una proposición dispondrá de 10 minutos;

b) Para agotar el trámite previsto en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los oradores en pro y en contra contarán con cinco minutos. Antes de la votación a que se refiere el artículo 58, cada grupo parlamentario, si lo desea, podrá razonar su voto a la tribuna, para lo cual contará con un tiempo de cinco minutos;

c) Para fijar la posición de los grupos parlamentarios, hacer comentarios o declaraciones, dispondrán de 10 minutos. En cada asunto, los grupos que deseen intervenir contarán con cinco minutos cada uno, y

d) Para hacer denuncias, se dispondrá de 10 minutos y los grupos que deseen participar en el asunto contarán con cinco minutos cada uno.

6o. Las intervenciones para rectificar hechos o contestar alusiones personales previstas en el artículo 102 del reglamento, se limitarán a cinco minutos y se referirán únicamente a lo expresado por el orador inmediato anterior.

7o. En las sesiones plenarias sólo se tratarán los asuntos listados en el orden del día.

8o. Los grupos parlamentarios acuerdan que a más tardar en la primera quincena del mes de abril de 1990, se concluirá un proyecto de reglamento interior y de debates de la Cámara de Diputados, para ser presentado en el segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional.

México, Distrito Federal, a 29 de noviembre de 1989.— Los coordinadores de los grupos parlamentarios, diputados. *Guillermo Jiménez Mo-*

rales, Partido Revolucionario Institucional; *Abel Vicencio Tovar*, Partido Acción Nacional; *Ignacio Castillo Mena*, Partido de la Revolución Democrática; *Francisco Ortiz Mendoza*, Partido Popular Socialista; *Oscar Mauro Ramírez Ayala*, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; *Rafael Aguilar Talamantes*, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y *Pedro Etienne Llano*.

ANEXO 4

**PROCESO LEGISLATIVO DEL
DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA
LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

**PRESENTACION DE LA INICIATIVA
ANTE LA
CAMARA DE SENADORES**

Iniciativa

"CC" Secretarios de la Cámara de Senadores
del H. Congreso de la Unión.
Presentes.

La institución del referendo representa una antigua tradición en nuestra historia constitucional. Se estatuye en la Constitución de 1824 y se sigue estableciendo en las sucesivas Car-

las Fundamentales hasta la Constitución de 1917, cuyo artículo 92, reformado en 1981, dispone lo siguiente: "Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Por sus antecedentes históricos y por el propio contenido literal de la norma, el referendo sólo puede tener aplicación y alcance, estricta y exclusivamente, con relación a los actos formalmente administrativos, los que son propios del Poder Ejecutivo, sin que proceda extender su aplicación a los actos del Poder Legislativo. A través de esta institución los Secretarios y Jefes de Departamento concurren con el Ejecutivo a la formación de los actos de este, en sus respectivas esferas de competencia, por ser titulares de las dependencias del mismo, compartiendo la responsabilidad en dichos actos, pero no cabe ni se explica esa concurrencia o corresponsabilidad respecto a los actos del Poder Legislativo.

No obstante lo anterior, y a pesar de haberse modificado la norma reglamentaria del artículo 92 constitucional, eliminando la referencia al Referendo a las "leyes", se ha seguido aplicando el criterio de que diversos secretarios o jefes de departamento refrendan los decretos promulgatorios de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, según la materia de estas y la esfera de atribuciones de los órganos colaboradores del Ejecutivo, lo que equivale a admitir que deben convalidarse las leyes por dichos funcionarios sin apoyo constitucional, presentando sólo una intencional no prevista a las funciones legislativas, en detrimento de una de las bases básicas de la estructura del Estado, como es la división de poderes consagrada en el artículo 49 de la Constitución.

Sustener que los decretos promulgatorios de las leyes del Congreso de la Unión deben ser refrendados, según la materia que tales leyes regulen, equivale a mantener la tesis de que los secretarios de Estado o jefes de departamento pueden imponer una limitación material a la voluntad del Poder Legislativo, lo que resulta contrario al texto y al espíritu de la norma, que no prevé sino la realidad de que el Presidente de la República puede, "vale", conforme al artículo 72, en un plazo de diez días hábiles posteriores a la fecha en que reciba las minutas del Congreso, pasado el cual el acto legislativo está concluido y perfecto, y debe procederse a su promulgación inmediata, sin que exista nada relativo a requisitos adicionales.

La práctica del referendo de los decretos promulgatorios, según la materia de las leyes, por distintos secretarios o jefes de departamento y las resoluciones invariables de todos institucionales las leyes que carecen de ese requisito, pudo haber encontrado apoyo en anteriores normas reglamentarias del artículo 92 constitucional. En efecto, las sucesivas leyes de

1934, 1935, 1939, 1946 y 1958, relativas a secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, al referirse a los instrumentos que requieren referendo, mencionaban, al margen de la Constitución, a las "leyes".

Sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida en 1976, que abrogó la última Ley de Secretarías de Estado, se apego al texto constitucional eliminando a las leyes de entre los instrumentos sujetos a referendo. A pesar de ello, se ha continuado esa práctica que desvirtúa al espíritu de la Carta Magna.

Los decretos de promulgación expedidos por el Ejecutivo Federal, en uso de la facultad que le concede el artículo 89, fracción I, de la Constitución, son actos administrativos mediante los cuales el Presidente de la República, además de autentificar la existencia y regularidad de una ley o decreto del Congreso de la Unión, hace estos del conocimiento de los habitantes disponiendo que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y ordena que se dé debido cumplimiento al acto legislativo, que se materializó en el ordenamiento del Congreso transcrito en el decreto promulgatorio. Así debe entenderse, como una transcripción del acto legislativo, dentro de un instrumento del Ejecutivo que por su propio contenido constituye un acto administrativo.

Con tal criterio corresponde calificarlo dentro de la hermenéutica constitucional puesto que por una parte el artículo 89, fracción I, ordena al Ejecutivo promulgar y ejecutar las leyes del Congreso, y por la otra el artículo 70 dispone lo siguiente: "Las leyes o decretos (del Congreso) se comunicarán al Ejecutivo firmados por los Presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)", de lo cual se desprende que dentro del acto formal de promulgación se transcribe el acto formal y materialmente legislativo, sin perder este carácter por el hecho de estar reproducido en el decreto administrativo del Presidente.

De esta suerte el decreto promulgatorio con tiene dos partes claramente diferenciadas, por ser de distinta naturaleza la que se forma propiamente con el ordenamiento administrativo de promulgación, donde se autentifica y ordena que se publique y cumpla la ley o decreto transcrito, y la que se forma con el contenido mismo de la ley o decreto reproducido, siendo la primera parte de naturaleza administrativa y la segunda de naturaleza legislativa. En tanto que conforme al artículo 92 constitucional sólo los actos administrativos deben estar sujetos al requisito del referendo únicamente corresponde la intervención del secretario competente, en la parte que constituye el acto propiamente administrativo; por esta razón no debe incumbir el referendo a otros secretarios o jefes de departamento, en orden al contenido de la ley o decreto del Congreso transcrito, por ser estos actos legislativos.

De acuerdo con el citado artículo 92 constitucional, el decreto promulgatorio del Ejecutivo sí debe ser retirado, pero el único retiro necesario corresponde al secretario de Gobernación, ya que es de la competencia de esa Secretaría manejar las relaciones del Ejecutivo Federal con los demás Poderes de la Unión, publicar las leyes o decretos y administrar el Diario Oficial de la Federación, órgano oficial del Gobierno de la República, para dar publicidad a las leyes. Doctos tratadistas mexicanos así lo han sostenido, en defensa de los principios fundamentales de la Constitución.

Considera el Ejecutivo a mi cargo, que se hace necesario, precisar la norma que reglamenta el citado artículo 92, a fin de modificar la práctica, a que se ha hecho referencia, y actuar en consonancia con el sistema de división de Poderes que ha consagrado tradicionalmente la Carta Magna.

En virtud de lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por la Fracción I, del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el digno conducto de ustedes me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa de

DECRETO QUE ADICIONA LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Artículo Único.—Se adiciona con un segundo párrafo el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos:

Artículo 13.—

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el retiro del titular de la Secretaría de Gobernación.

TRANSITORIO

Artículo Único.—El presente Decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Reitero a ustedes las seguridades de mi atención y distinguida consideración.

Sufragio Efectivo. No Reelección. Palacio Nacional, a 13 de noviembre de 1985.—El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid H."

—El C. Presidente Recibo y turno a las Comisiones Unidas Plena de Gobernación y de Puntos Constitucionales, imprimase, distribúyase e insértese en el Diario de los Debates.

—El C. Secretario Villanueva Sansores: (Leyenda).

"C. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión
P r e s e n t e s ."

Para cumplimiento de ustedes y fines procedentes a continuación les transcribo oficio que la Secretaría de Relaciones Exteriores envió a esta Dependencia del Ejecutivo, con fecha 31 de octubre próximo pasado:

Ruego a usted atentamente tenga a bien solicitar del H. Congreso de la Unión, el permiso a que se refiere la Fracción III, Apartado B, del Artículo 37 de nuestra Constitución Política, para que la C. Luz del Amo, Directora General de Asuntos Culturales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pueda aceptar y usar la Cultura Polaca, que le confiere el Gobierno de Polonia".

Al manifestar a ustedes lo anterior, les reitero en esta oportunidad las seguridades de mi consideración distinguida.

Sufragio Efectivo. No Reelección. México, D. F., a 11 de noviembre de 1985.—El Secretario, Lic. Manuel Bartlett D."

—El C. Presidente: Recibo y turno a la Comisión de Puntos Constitucionales.

DICTAMEN DE PRIMERA LECTURA

**LEY ORGANICA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL. ARTICULO 13**

(Dictamen de Primera Lectura).

(Levando).

COMISIONES UNIDAS PRIMERA
DE GOBERNACION Y DE
PUNTOS CONSTITUCIONALES

H. ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas que suscriben, fué turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa que por conducto del C. Secretario de Gobernación presentó con fecha 13 del mes en curso el ciudadano Presidente de la República ante los ciudadanos Secretarios de esta Cámara. Iniciativa que contiene el Proyecto de Decreto que adiciona el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con un párrafo segundo y tercero, a efecto de que los decretos pues donales promulgatorios de los actos legislativos formales, es decir, que emanan del H. Congreso de la Unión, quiebran solamente del referendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

El ciudadano Presidente de la República ha formulado esta iniciativa procedida de una extensa y razonada investigación histórica y jurídica acerca de la institución del referendo constitucional, que se hace del presente país desde el inicio de su vida constitucional hasta la ve-

gencia de la Carta Magna de Querétaro; refiriendo que se establece para asociar la responsabilidad de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo a los actos importantes y trascendentales del Primer Magistrado de la nación, ello en cuanto a esos actos corresponden a los respectivos ramos en que se encuentra dividida la Administración Pública Federal, siendo tal formalidad constitucional la afirmación de que los actos del Primer Magistrado existen en sus términos y tienen validez formal y substantiva, afirmación que conlleva la responsabilidad jurídico-pública asumida mediante la contra-firma de tales actos administrativos, dado que, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política Federal, la responsabilidad del Presidente de la República se encuentra muy restringida por el respeto debido a sus elevadas atribuciones.

Es por ello, que el artículo 92 Constitucional dispone que "todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". En forma congruente con esta disposición constitucional la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ordena, que esos actos "expedidos por el Presidente de la República, deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento respectivo".

Según se manifiesta en la Iniciativa que es objeto del presente dictamen, en la práctica se ha establecido y mantenido el criterio de que también en la promulgación de las leyes y decretos expedidos por el Poder Legislativo Federal se requiere que el acuerdo, decreto u orden para que se publique y se cumpla el acto legislativo formal, esto es, la promulgación, a la que se encuentra obligado el Presidente de la República por manifiesto expreso de la Ley Suprema, sea objeto del referendo por parte de los correspondientes Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo; ello de manera tal como si la Ley o Decreto expedidos por el H. Congreso de la Unión emanasen de la decisión autónoma y exclusiva presidencial, práctica y criterio que carecen de todo apoyo jurídico y que significan una indebida intromisión de los colaboradores y auxiliares del titular del Ejecutivo en las resoluciones adoptadas por el Legislativo, y respecto a los cuales no formó observación alguna el ciudadano Presidente de la República al ordenar su publicación y su debido cumplimiento.

La organización que precede a la Iniciativa que se considera en el presente dictamen, se extralimita en el señalamiento de las serias intenciones que ocasiona esta irregular práctica del referendo, en cuanto afectan los principios de la separación y división de los poderes, así contradicen nuestra historia y doctrina constitucionales; no estando fundadas esas intenciones sino en la errónea aplicación extensiva de un precepto contenido en el artículo 13 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que debe eliminar.

se mediante la simple adición de un párrafo a dicho precepto legal ordinario o secundario, que excluya el retiro de los actos formalmente legislativos, o sean las leyes y los decretos que expida el H. Congreso de la Unión en ejercicio de su función orgánica constitucional.

De la obra recientemente editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario Jurídico Mexicano (Tomo VII, página 384, columna segunda), tomamos del artículo "Retiro" escrito por el doctor Jorge Carpizo las siguientes párrafos, lacónicos y terminantes "VI. No necesitan retiro, ni deben llevarlo los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el Congreso, porque no son actos propios del Presidente y éste, de acuerdo con nuestra Constitución está obligado a promulgar (publicar) las leyes. "La práctica de que los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento refrendan el decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, es viciosa y debe desaparecer".

Aun cuando sería una cuestión doctrinal, punto secundario y de mera terminología, la clasificación idénica como "decreto" de la orden presidencial de publicar y hacer cumplir lo acordado por el H. Congreso de la Unión, o sea la "promulgación" del acto legislativo formal, la Comisión dictaminadora considera que la doctrina constitucional mexicana ha admitido ya el uso del término "decreto promulgatorio", y que es así empleado correctamente en el segundo párrafo propuesto por la Iniciativa para adicionar el artículo 13 de la mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por las consideraciones anteriores, las Comisiones dictaminadoras respetuosamente se permiten proponer a esa H. Asamblea la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE

DECRETO QUE ADICIONA LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Artículo Único.—Se adiciona con un segundo párrafo el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos:

Artículo 13.—

Tratándose de los decretos promulgatorios de las Leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el retiro del titular de la Secretaría de Gobernación.

TRANSITORIO

Artículo Único.—El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sala de Comisiones. Miguel Ramos Arizpe, de la Honorable Cámara de Senadores.—México, D. F. 21 de noviembre de 1985.

Comisión Primera de Gobernación: Sen. Antonio Riva Palacio López.—Sen. Salvador J. Neme Castillo.—Sen. Alejandro Sobarzo Loalza.—Sen. Socorro Diaz Palacios.—Sen. Gonzalo Martínez Corbalán.—Sen. José Ramírez Gamero.—Comisión de Puntos Constitucionales: Sen. Antonio Martínez Bárez.—Sen. Renato Sales Gaque.—Sen. Fernando Mendoza Contreras.—Sen. Manuel Villafuerte Mijangos.—Sen. Salvador J. Neme Castillo.

—Obede de primera lectura.

DICTAMEN DE SEGUNDA LECTURA Y DISCUSION

—Está a discusión el proyecto de decreto.

—Por no haber quien haga uso de la palabra, se ruega al personal administrativo hacer los anuncios correspondientes a los ciudadanos senadores que se encuentren fuera del salón, a efecto de recoger la votación nominal.

(El personal administrativo cumple).

—Se procede a recoger la votación nominal.

—La recibe por la negativa Ochoa Zaragoza.

—El C. Secretario Valdivia Aguilera; La recibe por la negativa Valdivia Aguilera.

(Se recoge la votación).

—El C. Secretario Ochoa Zaragoza; Aprobado por 52 votos. Pasa a la Honorable Cámara de Diputados para los efectos constitucionales.

LEY ORGANICA DE
LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL ARTICULO 13

(Dictamen de Segunda Lectura).

—El C. Secretario Valdivia Aguilera da cuenta con la Segunda Lectura del Dictamen de las Comisiones Unidas, Primera de Gobernación y de Puntos Constitucionales. (Mismo al que se le dio Primera Lectura en la sesión celebrada el 22 de noviembre de 1985 y que aparece publicado en el Diario de los Debates Num. 25 de la misma fecha).

**PRESENTACION DE LA MINUTA
ANTE LA
CAMARA DE DIPUTADOS**

MINUTAS DEL SENADO

ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL

La C. secretaria Rebeca Arenas Martínez:

«CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Presentes.

Para los efectos constitucionales, tenemos el honor de remitir a ustedes expediente con Minuta Proyecto de Decreto que adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reiteramos a ustedes las seguridades de nuestra consideración atenta y distinguida.

México, D. F., 29 de noviembre de 1985.

Senador *Guillermo Mercado Romero*, secretario; senador *Luis José Dorantes Segovia*, secretario.»

«MINUTA
PROYECTO DE DECRETO
QUE ADICIONA LA LEY ORGANICA
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL

Artículo único. Se adiciona con un segundo párrafo el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos:

Artículo 13.

Tratándose de los decreto promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

TRANSITORIO

Artículo único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Salón de Sesiones de la honorable Cámara de Senadores. México, D. F., 29 de noviembre de 1985.

Senador *Héctor Vázquez Paredes*, presidente; senador *Guillermo Mercado Romero*, secretario; senador *Luis José Dorantes Segovia*, secretario.»

Trámite: —Recibo y tórnese a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

DICTAMEN DE PRIMERA LECTURA

**DICTAMENES DE PRIMERA
LECTURA****LEY ORGANICA
DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL**

«Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Honorable Asamblea: A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue turnada para su estudio y dictamen la minuta con proyecto de decreto que adiciona el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con un segundo párrafo a fin de que los decretos presidenciales promulgatorios de los actos legislativos emanados del Congreso de la Unión, requie-

ran solamente del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

La comisión que suscribe ha estudiado la minuta aprobada y el dictamen al efecto rendido por las comisiones unidas Primera de Gobernación y de Puntos Constitucionales del Senado de la República, así como la exposición de motivos con que el titular del Poder Ejecutivo presentó la iniciativa de referencia en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Igualmente, se han considerado y ponderado los antecedentes históricos y la finalidad del refrendo dentro de nuestro régimen constitucional. Particularmente la comisión ha examinado la relación entre la adición que al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se propone y el contenido del artículo 92 de la Constitución General con el fin de determinar la naturaleza jurídica de los decretos promulgatorios a que se construye la adición materia de este dictamen.

Con base en lo establecido en el artículo 72 de la Constitución General, 56 de la Ley Orgánica del Congreso General, 60, 88, 135 y demás relativos del Reglamento correspondiente, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados somete a la consideración de esta honorable Asamblea el siguiente

DICTAMEN

La minuta con proyecto de decreto remitida por el Senado para su revisión por esta Cámara, se construye a explicar el alcance normativo del refrendo ministerial. Tanto la exposición de motivos presentada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos como el dictamen de las comisiones del Senado, abundan en conceptos jurídicos y en razones históricas que motivan la adición de un nuevo párrafo que contribuya a aclarar la aplicación y alcance del refrendo.

En sesión ordinaria de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales celebrada el 5 de diciembre de 1985, se presentó a la consideración de los asistentes un proyecto de dictamen que no resultó aprobado toda vez que se emitieron opiniones en el sentido de que la adición propuesta a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal debía incorporarse, en sus términos, como segundo párrafo al artículo 92 constitucional y no como adición a la ley secundaria. Esta observación, formulada por el diputado Castro Lozano, sirvió de base para que un grupo de trabajo de la propia comisión reconsiderase el proyecto de dictamen examinando la propuesta de enmienda y formulara un nuevo dictamen. En este nuevo estudio, así como en los mencionados en el párrafo anterior, se apoyan las consideraciones que ahora se

Como expresan la iniciativa presidencial y el dictamen de las comisiones de la legisladora, esta comisión estima que los decretos promulgatorios de leyes o decretos aprobados por el Poder Legislativo no requieren, para su obligatoriedad y eficacia del refrendo del secretario de Estado o el jefe del Departamento Administrativo a quien compete proveer a la aplicación en el ámbito de la competencia material fijada en la ley o decreto emanado del Congreso.

De conformidad con el sistema vigente en nuestro país para la formación de normas por el Poder Legislativo, sistema contenido en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 51, 53, 54, 56 y 64 de la Ley Orgánica y 95, 97, 117, 118, 119, 124, 132, 135, 168, 169, 170 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, las normas aprobadas por el Poder Legislativo alcanzan su validez jurídica al momento de ser aprobados por ambas cámaras o sólo por una de ellas cuando así lo establece la propia Constitución.

El inciso a) del artículo 72 de la Constitución General dispone que toda ley o decreto aprobado por el Poder Legislativo debe remitirse al Ejecutivo para su publicación inmediata; obligación esta última, expresamente establecida por la fracción I del artículo 89 del propio texto constitucional.

Dentro del marco de relaciones que la Constitución establece entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, como un correlato del derecho de iniciativa que la fracción I del artículo 71 constitucional confiere al Presidente de la República, el artículo 72 le otorga la facultad de objetar en todo o en parte las leyes y decretos aprobados por el Congreso que le son remitidos para su publicación. El veto regulado por el artículo 72 sólo puede ejercerse por una vez y dentro del término de diez días útiles a que se construye el inciso b) del precepto constitucional de referencia. Si la Cámara de origen desestima las observaciones en que se funda el veto presidencial, discutiendo y aprobando por mayoría calificada la ley o decreto en cuestión, este deberá ser promulgado en los términos establecidos por el inciso c) del artículo 72.

El sistema previsto por la Constitución para la formulación de normas generales por el Poder Legislativo hace depender su validez formal de la observancia de los procedimientos legislativos. Cumplidos éstos, las normas contenidas en el decreto o ley en cuestión adquieren plena validez y no pueden ser revocados sino mediante un procedimiento igual al que les dio origen, es decir, mediante su derogación o abrogación legislativa. Si el Ejecutivo no hizo uso del veto, o este fue superado por el Legislativo, la ley debe promulgarse para alcanzar así plena obligatoriedad o eficacia.

La Constitución reserva el ejercicio de la facultad de veto, al igual que la de iniciativa, al Presidente de la República. No existe nor-

ma que prevea su delegación en otro órgano del Poder Ejecutivo.

La validez de las normas aprobadas por el Congreso y la facultad de éste para superar el veto presidencial firman parte integrante de la potestad y majestad con que el Constituyente dotó al Poder Legislativo en su calidad de depositario y representante de la soberanía nacional.

La publicación de las normas aprobadas por el Congreso, prevista por el inciso a) del artículo 72 y por la fracción I del artículo 89, se encomienda al Poder Ejecutivo. El párrafo primero del artículo 70 del propio ordenamiento constitucional, en relación con los artículos 168 y 169 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, fijan al Ejecutivo la forma en que debe publicar las leyes que el Poder Legislativo al efecto le remita.

La obligación de publicar las leyes y decretos aprobados por el Poder Legislativo se cumple por el Ejecutivo a través de un acto administrativo conocido como "Decreto promulgatorio". A través de éste el Presidente de la República ordena que las normas contenidas en las leyes y decretos de referencia se hagan del conocimiento de gobernantes y gobernados para su observancia y cumplimiento. Las normas aprobadas por el Poder Legislativo son transcritas en el decreto administrativo de promulgación sin que el Ejecutivo introduzca alteración o variación alguna. Al efecto, el texto aprobado por el Congreso se publica entrecolumnado.

De esta manera, el acto administrativo contenido en el decreto promulgatorio que emite el Presidente de la República, se reduce a certificar la recepción del texto en que el Poder Legislativo le comunica una resolución normativa, ley o decreto, y a ordenar su publicación. Por ello, el destinatario de esta orden no puede ser otra dependencia del propio Poder Ejecutivo que la Secretaría de Gobernación, dependencia establecida por mandato del Poder Legislativo a la cual expresamente le confió, en la fracción II del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la publicación de leyes y decretos expedidos por el Congreso, así como la edición del *Diario Oficial* de la Federación en que los mismos son dados a conocer a la población en su conjunto.

De la exposición anterior se desprende que la validez del decreto promulgatorio en que el Presidente ordena la publicación de una resolución adoptada por el Poder Legislativo recae exclusivamente del referendo del titular de la Secretaría de Gobernación, dependencia a la que se dirige la orden de publicar lo resuelto por el Congreso.

Toda vez que el decreto promulgatorio es un acto administrativo realizado por el Presidente de la República, acto que concreta una obligación a cargo de una dependencia de la administración pública, su eficacia se sujeta a lo dispuesto por el artículo 92 constitucional que en lo conducente, establece

que todo decreto del Presidente deberá estar firmado por el Secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda. La ausencia de este requisito, conocido como referendo, priva de eficacia a lo ordenado o dispuesto por el Presidente de la República.

En razón del principio de unidad que respecto al ejercicio del Poder Ejecutivo establece el artículo 80 de la Constitución y de que los titulares de la Secretaría de Estado encargados del despacho de los asuntos de orden administrativo en que se concretan las facultades y obligaciones del Ejecutivo, son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República conforme a lo previsto por la fracción II del artículo 89, en relación con el 90 de la propia ley fundamental, es erróneo sostener que el referendo al que alude el artículo 92 pueda condicionar la obligatoriedad y eficacia de una disposición emitida por el Poder Legislativo en ejercicio de las atribuciones que le son propias y conforme a los procedimientos que la Constitución y el propio Congreso determinan.

En sentido estricto el referendo previsto por el artículo 92 constitucional tal y como se sostiene en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial aprobada por el Senado, tiene por objeto el que los secretarios y jefes de departamento concurren con el titular del Poder Ejecutivo en la formación de actos administrativos de contenido normativo en la esfera de competencia que les fija la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compartiendo así la responsabilidad jurídica de dichos actos y aumentando las consecuencias técnicas, legales y políticas derivadas de los mismos.

Esta comisión estima oportuna la adición de un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los términos contenidos en la minuta que se revisa, términos que coinciden con los empleados en la iniciativa presidencial, por dos razones fundamentales: especificar el alcance del artículo 92 constitucional respecto a los decretos promulgatorios y erradicar una práctica que atenta contra la autoridad e imperio del Congreso.

En primer lugar, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene el carácter de norma secundaria o instrumental respecto al artículo 92 constitucional y constituye la sede natural en la que el legislador debe precisar la voluntad del constituyente para proveer a su recta interpretación y eficaz aplicación. Incorporar la adición en estudio al texto constitucional supondría reconocer que la Constitución, al lado del veto presidencial, confiere a los secretarios de estado y a los jefes de departamentos administrativos una facultad análoga al veto y que, en consecuencia, pueden estos poner en entredicho la voluntad soberana del Poder Legislativo al privar de obligatoriedad y eficacia a las resoluciones por éste adoptadas. Esta argumentación no encuentra apoyo le-

gal alguno y choca con el sistema de correlación y separación de poderes contenido en la parte orgánica de la Constitución vigente. Por otra parte, incorporar la adición en cuestión al artículo 92 resulta incompatible con lo prevenido por los artículos 135 y 70, último párrafo, de la propia Constitución, razones todas éstas que, en aras de una interpretación sistemática de la ley fundamental llevan a la comisión que suscribe a no adoptar la enmienda propuesta por el diputado Castro Lozano en la sesión del pasado día 5.

La oportunidad de adicionar un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a efecto de que los decretos presidenciales promulgatorios de los actos legislativos del Congreso no requieran sino del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación, se encuentra determinada por la necesidad de suprimir una errática interpretación del precepto que se propone adicionar.

Con apoyo evidente en las leyes destinadas a organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública expedidas con anterioridad a la vigente desde el 10 de enero de 1977, en particular en las leyes de secretarías de estado, departamentos administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal de 1934, 1935, 1939, 1946 y 1958 y en el Reglamento que en materia de refrendo expidió el Ejecutivo Federal en 1940, la jurisprudencia y un sector de la doctrina se inclinaron por considerar que los actos legislativos emitidos por el Congreso requerían para su eficacia y obligatoriedad no sólo del refrendo del Secretario de Gobernación, sino también de los secretarios o jefes de departamento a cuyo ramo se refiriese la ley o decreto en cuestión. La práctica persiste no obstante que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente en estricto apego a lo dispuesto por la Constitución, eliminó a las leyes de entre los instrumentos sujetos a refrendo.

Fijar en definitiva la interpretación y alcance del refrendo mediante la adición de un nuevo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es función que corresponde al Congreso a tenor de lo establecido por el inciso D del artículo 72 de la Constitución. Mediante la adición que se propone adionar, la comisión que suscribe estima que además de reafirmar la independencia del Poder Legislativo en su carácter de asamblea deliberante frente a indebidas intromisiones, como se expresa en el dictamen aprobado por la legisladora, se previene la interposición de numerosos juicios de amparo con lo que se pretende dejar sin efecto lo mandado por el Poder Legislativo arguyendo la falta de refrendo de algún secretario o jefe de departamento encargado de aplicar la decisión emanada por el Congreso como si la falta del mencionado requisito entrañase la inconstitucionalidad de la ley en cuestión.

Una forma de preservar la observancia de la ley es la de dotar de claridad a las normas y prevenir interpretaciones equívocas, propósitos a los que de modo directo se encamina la adición materia del presente dictamen.

Por las consideraciones anteriores y con fundamento en los artículos 72, inciso a) de la Constitución Política 50, 54, 56 y 64 de la Ley Orgánica y 134 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados propone a la asamblea la aprobación del siguiente

DECRETO QUE ADICIONA LA LEY FEDERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Artículo único. Se adiciona con un segundo párrafo el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos:

Artículo 113. Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

TRANSITORIO

Artículo único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Sala de Comisiones de la Honorable Cámara de Diputados del México, D. F., 11 de diciembre de 1985.

Diputado *Eliseo Mendoza Berruto*, presidente; diputado *Santiago Oñate Laborde*, secretario; *Cuauhtémoc Ametzua Drumando*, *Juan Antonio Araujo Lizcley*, *Fernando Bautin Meléndez*, *José Gonzalo Badillo Ortiz*, *Francisco Berlin Valenzuela*, *Antonio Brambila Meda*, *José Juan Castillo Mota*, *Herberto Casullo Martínez*, *Juan Moisés Calleja García*, *Carlos Cantú Rosas*, *Juan de Dios Castro Lozano*, *Germán Corona del Rosal*, *José Luis Díaz Moll*, *Guillermo Fonseca Alvarez*, *Ralcel Rodolfo Flores Z.*, *Oswaldo García Criollo*, *Jesús González Schmal*, *Miguel Ángel Hevrelas Alvarado*, *David Jiménez González*, *Gabriel Jiménez Remus*, *Jorge Masín Masón*, *Juan Maldonado Pereda*, *Arnoldo Martínez Verdugo*, *Jorge Manríquez Araujo*, *Antonio Mantuavás Ramírez*, *Meléndez Morales Flores*, *Alejandro Ontiveros Gómez*, *Luis Ornel Gándara*, *Fernando Ortiz Arana*, *José Pablo Pascual Moncayo*, *Pedro José Peñalosa*, *Ma. Guadalupe Ponce Torres*, *Heriberto Ramos Salas*, *Ignacio Ramos Espinoza*, *Graco Ramírez Garrido Abreu*, *Nicolás Reynés Herrerabue*, *Demetrio Ruiz Malerva*, *Humberto Salgado Gómez*, *Pindaro Urdiostequi Miranda*, *Diego Valadés Ríos*, y *Sergio Valls Hernández*.

El C. Presidente: —En atención a que este dictamen ha sido ya impreso y se está distribuyendo entre los ciudadanos diputados, ruego a la secretaria consulte a la asamblea, en votación económica, si se le dispensa la lectura.

El C. secretario Juan Moisés Calleja García: —Por instrucciones de la presidencia, en votación económica, se pregunta a la asamblea si se le dispensa la lectura al dictamen... Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo... Se dispensa la lectura al dictamen.

Es de primera lectura.

DICTAMEN DE SEGUNDA LECTURA Y DISCUSION

la Constitución General con el fin de determinar la naturaleza jurídica de los decretos promulgatorios a que se construye la adición materia de este dictamen.

Con base en lo establecido en el artículo 72 de la Constitución General, 56 de la Ley Orgánica del Congreso General, 60, 88, 135 y demás relativos del reglamento correspondiente, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados somete a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente

DICTAMEN

La minuta con proyecto de decreto remitida por el Senado para su revisión por esta Cámara, se construye a explicitar el alcance normativo del referendo ministerial. Tanto la exposición de motivos presentada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos como el dictamen de las comisiones del Senado, abundan en conceptos jurídicos y en razones históricas que motivan la adición de un nuevo párrafo que contribuya a aclarar la aplicación y alcance del referendo.

En sesión ordinaria de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales celebrada el 5 de diciembre de 1985, se presentó a la consideración de los asistentes un proyecto de dictamen que no resultó aprobado toda vez que se emitieron opiniones en el sentido de que la adición propuesta a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal debía incorporarse, en sus términos, como segundo párrafo al artículo 92 constitucional y no como adición a la ley secundaria. Esta observación, formulada por el diputado Castro Lozano, sirvió de base para que un grupo de trabajo de la propia comisión reconsiderase el proyecto de dictamen examinando la propuesta de enmienda y formulase un nuevo dictamen. En este nuevo estudio, así como en los mencionados en el párrafo anterior, se apoyan las consideraciones que ahora se formulan.

Como expresa la iniciativa presidencial y el dictamen de las comisiones de la legisladora, esta comisión estima que los decretos promulgatorios de leyes o decretos aprobados por el Poder Legislativo no requieren, para su obligatoriedad y eficacia del referendo del secretario de Estado o el jefe del departamento administrativo a quien compete proceer a la aplicación en el ámbito de la competencia material fijada en la ley o decreto emanado del Congreso.

De conformidad con el sistema vigente en nuestro país para la formación de normas por el Poder Legislativo, sistema contenido en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 51, 53, 54, 56 y 64 de la Ley Orgánica y 95, 97, 117, 118, 119, 124, 132, 135, 168, 169, 170 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso las normas aprobadas por el Poder Legislativo alcanzan su validez jurídica al momento de

DICTAMENES A DISCUSION

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

«Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Honorable asamblea: A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, fue turnada para su estudio y dictamen la minuta con proyecto de decreto que adiciona el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con un segundo párrafo a fin de que los decretos presidenciales promulgatorios de los actos legislativos emanados del Congreso de la Unión, requieran solamente del referendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

La comisión que suscribe ha estudiado la minuta aprobada y el dictamen al efecto rendido por las comisiones unidas primera de Gobernación y de Puntos Constitucionales del Senado de la República, así como la exposición de motivos con que el titular del Poder Ejecutivo presentó la iniciativa de referencia en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Igualmente, se han considerado y ponderado los antecedentes históricos y la finalidad del referendo dentro de nuestro régimen constitucional. Particularmente la comisión ha examinado la relación entre la adición que al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se propone y el contenido del artículo 92 de

* Artículo 91 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

ser aprobadas por ambas cámaras o sólo por una de ellas cuando así lo establece la propia Constitución.

El inciso a) del artículo 72 de la Constitución General dispone que toda ley o decreto aprobado por el Poder Legislativo debe remitirse al Ejecutivo para su publicación inmediata; obligación, esta última, expresamente establecida por la fracción I del artículo 89 del propio texto constitucional.

Dentro del marco de relaciones que la Constitución establece entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, como un correlato del derecho de iniciativa que la fracción I del artículo 71 constitucional confiere al Presidente de la República, el artículo 72 le otorga la facultad de objetar en todo o en parte las leyes y decretos aprobados por el Congreso que le son remitidos para su publicación. El veto regulado por el artículo 72 sólo puede ejercerse por una vez y dentro del término de diez días útiles a que se construye el inciso b) del precepto constitucional de referencia. Si la Cámara de origen desestima las observaciones en que se funda el veto presidencial, discutiendo y aprobando por mayoría calificada la ley o decreto en cuestión, este deberá ser promulgado en los términos establecidos por el inciso c) del artículo 72.

El sistema previsto por la Constitución para la formulación de normas generales por el Poder Legislativo hace depender su validez formal de la observancia de los procedimientos legislativos. Cumplidos éstos, las normas contenidas en el decreto o ley en cuestión adquieren plena validez y no pueden ser revocados sino mediante un procedimiento igual al que les dio origen, es decir, mediante su derogación o abrogación legislativa. Si el Ejecutivo no hizo uso del veto, o éste fue superado por el Legislativo, la ley debe promulgarse para alcanzar así plena obligatoriedad o eficacia.

La Constitución reserva el ejercicio de la facultad de veto, al igual que la de iniciativa, al Presidente de la República. No existe norma que prevea su delegación en otro órgano del Poder Ejecutivo.

La validez de las normas aprobadas por el Congreso y la facultad de éste para superar el veto presidencial, forman parte integrante de la potestad y majestad con que el Constituyente dotó al Poder Legislativo en su calidad de depositario y representante de la soberanía nacional.

La publicación de las normas aprobadas por el Congreso, previstas por el inciso a) del artículo 72 y por la fracción I del artículo 89, se encomienda al Poder Ejecutivo. El párrafo primero del artículo 70 del propio ordenamiento constitucional, en relación con los artículos 168 y 169 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, fijan al Ejecutivo la forma en que debe publicar las leyes que el Poder Legislativo al efecto le remita.

La obligación de publicar las leyes y decretos aprobados por el Poder Legislativo se

cumple por el Ejecutivo a través de un acto administrativo conocido como "decreto promulgatorio". A través de éste el Presidente de la República ordena que las normas contenidas en las leyes y decretos de referencia se hagan del conocimiento de gobernantes y gobernados para su observancia y cumplimiento. Las normas aprobadas por el Poder Legislativo son transcritas en el decreto administrativo de promulgación sin que el Ejecutivo introduzca alteración o variación alguna. Al efecto, el texto aprobado por el Congreso se publica entrecorillado.

De esta manera, el acto administrativo contenido en el decreto promulgatorio que expide el Presidente de la República, se reduce a certificar la recepción del texto en que el Poder Legislativo le comunica una resolución normativa, ley o decreto, y a ordenar su publicación. Por ello, el destinatario de esta orden no puede ser otra dependencia del propio Poder Ejecutivo que la Secretaría de Gobernación, dependencia establecida por mandato del Poder Legislativo a la cual expresamente le confió, en la fracción II del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la publicación de leyes y decretos expedidos por el Congreso, así como la edición del *Diario Oficial* de la Federación en que los mismos son dados a conocer a la población en su conjunto.

De la exposición anterior se desprende que la validez del decreto promulgatorio en que el Presidente ordena la publicación de una resolución adoptada por el Poder Legislativo requiere exclusivamente del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación, dependencia a la que se dirige la orden de publicar lo resuelto por el Congreso.

Toda vez que el decreto promulgatorio es un acto administrativo realizado por el Presidente de la República, acto que concreta una obligación a cargo de una dependencia de la Administración Pública, su eficacia se sujeta a lo dispuesto por el artículo 92 constitucional que, en lo conducente, establece que todo decreto del Presidente deberá estar firmado por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda. La ausencia de este requisito, conocido como *refrendo*, priva de eficacia a lo ordenado o dispuesto por el Presidente de la República.

En razón del principio de unidad que respecta al ejercicio del Poder Ejecutivo establece el artículo 80 de la Constitución y de que los titulares de las secretarías de Estado encargados del despacho de los asuntos de orden administrativo en que se concretan las facultades y obligaciones del Ejecutivo, son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República conforme a lo previsto por la fracción II del artículo 89, en relación con el 90 de la propia ley fundamental, es erróneo sostener que el refrendo al que alude el artículo 92 pueda condicionar la obligatoriedad y eficacia de una disposición emitida por el Poder Legislativo en ejer-

cicio de las atribuciones que le son propias y conforme a los procedimientos que la Constitución y el propio Congreso determinan.

En sentido estricto el referendo previsto por el artículo 92 constitucional tal y como se sostiene en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial aprobada por el Senado, tiene por objeto el que los secretarios y jefes de departamento concurren con el titular del Poder Ejecutivo en la formación de actos administrativos de contenido normativo en la esfera de competencia que les fija la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compartiendo así la responsabilidad jurídica de dichos actos y asumiendo las consecuencias técnicas, legales y políticas derivadas de los mismos.

Esta comisión estima oportuna la adición de un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los términos contenidos en la minuta que se revisa, términos que concuerdan con los empleados en la iniciativa presidencial, por dos razones fundamentales, especificar el alcance del artículo 92 constitucional respecto a los decretos promulgatorios y erradicar una práctica que atenta contra la autoridad e imperio del Congreso.

En primer lugar, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene el carácter de norma secundaria o instrumental respecto al artículo 92 constitucional y constituye la sede natural en la que el legislador debe precisar la voluntad del Constituyente para proveer a su recta interpretación y eficaz aplicación. Incorporar la adición en estudio al texto constitucional supondría reconocer que la Constitución, al lado del veto presidencial, confiere a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos administrativos una facultad análoga al veto y que, en consecuencia, pueden estos poner en entre dicho la voluntad soberana del Poder Legislativo al privar de obligatoriedad y eficacia a las resoluciones por él adoptadas. Esta argumentación no encuentra apoyo legal alguno y choca con el sistema de correlación y separación de poderes contenido en la parte orgánica de la Constitución vigente. Por otra parte, incorporar la adición en cuestión al artículo 92 resulta incompatible con lo prevenido por los artículos 135 y 70, último párrafo, de la propia Constitución, razones todas estas que, en aras de una interpretación sistemática de la ley fundamental llevan a la comisión que suscribe a no adoptar la enmienda propuesta por el diputado Castro Lozano en la sesión del pasado día 5.

La oportunidad de adicionar un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a efecto de que los decretos presidenciales promulgatorios de los actos legislativos del Congreso no requieran sino del referendo del titular de la Secretaría de Gobernación, se encuentra determinada por la necesidad de suprimir una errática interpretación del precepto que se propone adicionar.

Con apoyo evidente en las leyes destinadas a organizar la estructura y funcionamiento de la Administración Pública expedidas con anterioridad a la vigente desde el 10 de enero de 1977, en particular en las leyes de secretarías de Estado, departamentos administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal de 1934, 1935, 1939, 1946 y 1958 y en el reglamento que en materia de referendo expidió el Ejecutivo Federal en 1940, la jurisprudencia y un sector de la doctrina se inclinaron por considerar que los actos legislativos emitidos por el Congreso requerían para su eficacia y obligatoriedad no sólo del referendo del Secretario de Gobernación sino también el de los secretarios o jefes de departamento a cuyo ramo se refiriese la ley o decreto en cuestión. La práctica persiste, no obstante que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, en estricto apego a lo dispuesto por la Constitución, eliminó a las leyes de entre los instrumentos sujetos a referendo.

Fijar en definitiva la interpretación y alcance del referendo mediante la adición de un nuevo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es función que corresponde al Congreso a tenor de lo establecido por el inciso 1) del artículo 72 de la Constitución. Mediante la adición que se propone adoptar, la comisión que suscribe estima que además de reafirmar la independencia del Poder Legislativo en su carácter de asamblea deliberante frente a indebidas intromisiones, como se expresa en el dictamen aprobado por la Colegiadora, se previene la interposición de numerosos juicios de amparo con lo que se pretende dejar sin efecto lo mandado por el Poder Legislativo arguyendo la falta de referendo de algún secretario o jefe de departamento encargado de aplicar la decisión emanada por el Congreso como si la falta del mencionado requisito entrañase la inconstitucionalidad de la ley en cuestión.

Una forma de preservar la observancia de la ley es la de dotar de claridad a las normas y prevenir interpretaciones equívocas, propósitos a los que de modo directo se encamina la adición materia del presente dictamen.

Por las consideraciones anteriores y con fundamento en los artículos 72, inciso a) de la Constitución Política; 50, 54, 56 y 64 de la Ley Orgánica; y 134 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados propone a la asamblea la aprobación del siguiente

DECRETO QUE ADICIONA LA LEY FEDERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Artículo único. Se adiciona con un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de

la Administración Pública Federal, en los siguientes términos:

Artículo 13. Tratándose de los decretos promulgatorios de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el referendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

TRANSITORIO

Artículo único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Sala de Comisiones de la honorable Cámara de Diputados.—México, D. F., 11 de diciembre de 1985.

Eliseo Mendoza Berrueto, presidente; Santiago Oñate Laborde, secretario; Cuauhtémoc Amezcua Dromundo, Juan A. Araujo Urcelay, José G. Badillo Ortiz, Fernando Barza Meléndez, Francisco Berlin Valenzuela, Antonio Brambila Meda, Juan M. Calleja García, Carlos E. Cantú Rosas, Heberto Castillo Martínez, Juan José Castillo Mota, Juan de Dios Castro Lozano, Germán Corona del Rosal, José Luis Díaz Moll, Reyes R. Flores Zaragoza (), Guillermo Fonseca Álvarez, Onvaldo García Criollo, Jesús González Schmul, Miguel Herreras Alvarado, David Jiménez González, Gabriel Jiménez Remus, Juan Maldonado Pereda, Arnoldo Martínez Verdugo, Jorge Maso Maso, Antonio Montivals Ramírez, Jorge Montuñar Araujo, Melquiades Morales Flores, Alejandro Ontiveros Gómez, Luis Manuel Orci Gándara, Fernando Ortiz Arana (*), Pablo J. Pascual Moncayo, Pedro José Peñalosa, Guadalupe Ponce Torres, Graco Ramírez Garrido Abreu, Ignacio Ramos Espinoza, Heriberto Ramos Salas, Nicolás Reyes Berzelucci, Demetrio Ruiz Malerva, Humberto Salgado Gómez, Pinduro Uribequiel Miranda, Diego Valadés, Sergio Valls Hernández.*

El C. Presidente:—En atención a que este dictamen ha sido ya impreso y distribuido entre los ciudadanos diputados, ruego a la secretaría consulte a la asamblea si se le dispensa la lectura.

El C. secretario Reyes Rodolfo Flores Zaragoza:—Por instrucciones de la presidencia, en votación económica, se pregunta a la asamblea si se le dispensa la lectura al dictamen. Los ciudadanos que estén por la afirmativa, sirvame manifestarlo. Se dispensa la lectura al dictamen.

Es de segunda lectura.

El C. Presidente:—En consecuencia, está a discusión en lo general y en lo particular el artículo único del proyecto de decreto.

Se abre el registro de oradores...

Esta presidencia informa que se han inscrito, para hablar en contra, los siguientes ciudadanos diputados: Ricardo García Cer-

vantes, Juan de Dios Castro Lózano y José Luis Díaz Moll.

En pro, los ciudadanos diputados Santiago Oñate Laborde y Diego Valadés Ríos.

En consecuencia, tiene la palabra el ciudadano diputado Ricardo García Cervantes

El C. Ricardo Francisco García Cervantes:—Señoras y señores diputados: Se presagia un debate de antología, por lo bizarro y lo encogidas de las orcas caudinas por lo que tenemos que transitar.

El dictamen en la página 3, segundo párrafo, afirma en forma categórica que los decretos promulgatorios de leyes o decretos, aprobados por el Poder Legislativo, no requieren para su obligatoriedad y eficacia del referendo del secretario de Estado o el jefe del departamento administrativo. Está es una afirmación contundente y categórica por parte de la comisión.

Vale la pena, compañeros diputados, que observemos lo señalado por el artículo 92 de la Constitución, que a la letra dice:

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo, a que el asunto que responda, y sin este requisito no serán obedecidos".

La reforma propuesta al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 13 dice:

"Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes, o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el referendo del titular de la Secretaría de Gobernación".

Aunque discutible, si esta reforma hubiese sido propuesta para modificar el artículo 92 constitucional pudiera darse un debate en el que las conclusiones, fueran la bondad o la inconveniencia de restringir el requisito de la firma de los secretarios de Estado o de los jefes del despacho o de los departamentos, solamente al secretario de Gobernación; pero no se está dando la discusión sobre el artículo 92 constitucional que ya hemos señalado, se está proponiendo una reforma en una ley secundaria, y entonces, señores diputados, tendríamos que la ley dice que no se requerirá —la Ley Orgánica, una ley secundaria—, dice que no se requerirá la firma de los secretarios de Estado o jefes de departamento administrativo. En contraposición con lo que dice el artículo 92 de la Constitución.

Quedará entonces la pregunta: ¿Qué tendrá vigencia? ¿Qué deberá aplicarse? La respuesta es evidente y contundente, señores diputados, permanecerá lo señalado por el artículo 92 de la Constitución, aunque venga con esta reforma a contravenirse en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Vamos a escuchar los razonamientos por los cuales puede argumentarse que una ley secundaria puede estar sobre la Constitución. Muchas gracias.

El C. Presidente: —Tiene la palabra, en pro, el C. diputado Santiago Oñate Laborde.

El C. Santiago Oñate Laborde: —Señor presidente, con su venia; señores diputados: La cuestión que hoy debatimos es constitucional y constitucionalmente hay que resolverla, abstracción sea entonces hecha en su discusión a sentimientos, intereses, filiaciones y a un afecto que con frecuencia se alza como muros infranqueables al sereno razonar que se requiere para la recta interpretación de un asunto que como ha sido planteado en la intervención, en la intervención anterior, es exquisitamente técnico, pero no por excesivamente técnico carece de singular trascendencia política.

Hablamos del referendo y sus necesidades, de su necesidad como condición a la que sujeta la validez de una ley, al hacerlo hablamos aun cuando no lo digamos con todas sus letras, hablamos del poder, del poder y su ejercicio.

Vamos por partes, estamos aquí hablando a favor del dictamen en que se revisa la minuta remitida por el Senado, por razones tanto de índole de técnico-jurídica, como por principios políticos-constitucionales, razones estas, ambas, que hacen aconsejable de un 2.º párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el que se establecen con claridad que los decretos expedidos por el Jefe del Ejecutivo, promulgando y ordenando la publicación de una ley o decreto, aprobados por el Congreso, sólo requieren para su plena validez y eficacia del referendo del secretario de Gobernación y no la firma de los secretarios de los ramos a los que haga referencia la ley o decreto en cuestión.

En el dictamen rendido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se precisan las razones técnico-jurídicas en que se apoya la adición.

En resumen apretado, podemos decir que las razones aludidas consisten en sostener y demostrar, en primer lugar, que de conformidad con el sistema vigente en nuestro país para la formación de normas por el Poder Legislativo, sistema contenido en el artículo 72 de la Constitución Política, así como en los artículos 51, 53, 54, 56 y 64 de la Ley Orgánica y demás relativos para el Reglamento del Gobierno Interior de este Congreso las normas aprobadas por el Poder Legislativo, alcanzan su validez jurídica al momento de ser aprobadas por ambas cámaras, o sólo por una de ellas, cuando así lo establece expresamente la Constitución.

Esta es nuestra primera afirmación, la segunda, consiste en sostener que las leyes y decretos aprobados por el Poder Legislativo se remitan al Ejecutivo para su publicación inmediata, nos referimos, aquí a una obligación autónoma expresamente establecida por la fracción I del artículo 89 del propio texto constitucional.

El sistema previsto por la Constitución para la formación de normas generales por el Poder

Legislativo, hace depender su validez formal, de la observancia de los procedimientos legislativos, cumplidos que sean estos procedimientos, las normas contenidas en el decreto o ley en cuestión, adquieren plena validez y no pueden ser revocados sino mediante un procedimiento igual al que les dio origen, es decir, mediante su derogación o abrogación legislativa.

La publicación de las normas aprobadas por el Congreso, prevista en el inciso A del artículo 72 y en la fracción I del artículo 89, se encomienda al Poder Ejecutivo. El párrafo lo del artículo 70 del propio ordenamiento, y en relación con los artículos 168 y 169 del Reglamento del Congreso, fijan al Ejecutivo la forma en que debe publicar las leyes que el Poder Legislativo al efecto le remite.

Esta obligación, la obligación que el Ejecutivo cumple a través de un acto administrativo al que conocemos como decreto promulgatorio sirve para hacer del conocimiento de gobernantes y gobernados, las normas aprobadas por el Legislativo para que puedan ser observadas y cumplidas.

Las normas aprobadas por el Poder Legislativo son transcritas en el decreto administrativo de promulgación que sin que el Ejecutivo pueda, en forma alguna, introducir alteraciones o variaciones.

El decreto promulgatorio de que aquí nos ocupamos, es un acto administrativo, un acto administrativo realizado por el Presidente de la República, acto que concreta una obligación administrativa nuevamente a cargo de una dependencia de la propia administración pública. Por ello, su eficacia como acto administrativo se sujeta, así a lo dispuesto en el artículo 92 constitucional, artículo que en lo conducente establece que todo decreto del Presidente de la República, todo decreto promulgatorio en el caso, deberá estar firmado por el secretario de Estado o jefe del Departamento administrativo a que el asunto corresponda. La ausencia de este referendo priva de eficacia a lo ordenado o dispuesto por el Presidente de la República.

De esta manera, el acto administrativo contenido en el decreto promulgatorio que expide el Presidente de la República, se compone de dos partes. Una, en que certifica la recepción del texto en el que el Poder Legislativo le comunica una resolución normativa, ley o decreto, y una segunda en la que ordena su publicación. Destinatario de esta orden de publicación no puede ser sino la Secretaría de Gobernación, dependencia establecida, por mandato del Poder Legislativo y a la cual este le confió la publicación de leyes y decretos expedidos por el Congreso.

Estimo pues oportuna la adición de un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los términos contenidos en la minuta que se revisa, por dos razones fundamentales:

En primer término, por precisar el alcance del artículo 92 constitucional respecto a los decretos promulgatorios, y en segundo na-

erradicar una práctica que atenta contra la autoridad e imperio del Congreso.

En efecto, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, tiene el carácter de norma instrumental respecto al artículo 92 constitucional, y constituye en consecuencia la sede natural en la que el Legislador debe precisar la voluntad del constituyente para proveer a su recta interpretación y eficaz aplicación; incorporar la adición en estudio al texto constitucional como aquí parecía proponerse, supondría reconocer que la Constitución, al lado del veto presidencial, tema sobre el que habremos de hablar en breve, confiere también a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos administrativos una facultad análoga al veto, y que en consecuencia puede en esto poner en entredicho la voluntad soberana del Poder Legislativo al privar de obligatoriedad y eficacia a las resoluciones que el Congreso adopta.

Esta argumentación no encuentra por cierto apoyo legal alguno y choca con el sistema de correlación, separación de poderes contenido en la parte orgánica de la Constitución vigente.

Por otra parte, la oportunidad de adicionar un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, a efecto de que los decretos presidenciales promulgatorios de los actos legislativos del Congreso no requieran sino del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación, se encuentra determinada por la necesidad de suprimir una errática interpretación del precepto que se propone adicionar.

¿En qué consiste esta práctica? Con apoyo evidente en las leyes destinadas a organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública, expedidas con anterioridad a la vigente de 1977, en particular con apoyo en las leyes de secretarías de Estado, departamentos administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de 34, 35, 39, 46 y 58, y en el Reglamento que en materia de refrendo expidió el Ejecutivo Federal en 1940, la jurisprudencia y un sector de la doctrina minoritaria por cierto, se inclinaron por considerar que los actos legislativos emitidos por el Congreso, requerían para su eficacia y obligatoriedad, no sólo del refrendo del secretario de Gobernación, sino también el de los secretarios o jefes de departamento, a cuyo ramo se refiriese la ley o decreto en cuestión.

Esta práctica persiste no obstante que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, en estricto apego a lo dispuesto por la Constitución, eliminó a las leyes dentro de los instrumentos sujetos a refrendo.

Todas éstas son razones técnicas que nos llevan a pronunciarnos, o pronunciarnos sin titubear por la aprobación del dictamen. Pero a estas razones técnicas debemos sumar algunas consideraciones histórico-políticas que demuestren que la interpretación que aquí

he propuesto, no sólo tiene congruencia sistemática, posee igualmente consistencia política.

Como decíamos al iniciar esta intervención, el tema del refrendo y sus efectos nos obliga a hablar del poder, nos obliga a hablar de los poderes, de su separación y de su concentración, de su ejercicio y de la responsabilidad de quienes indebidamente lo usan.

El Poder Legislativo, el poder que el pueblo nos confió y la Constitución nos impone ejercer, es en buena parte el tema sobre el cual debemos de centrarnos.

Señores diputados: Lo que hoy debatimos y sobre lo que habremos de pronunciarnos, tiene trascendencia por cuanto a lo que se refiere a la soberanía del Congreso. Rechazamos firmemente la interpretación de que el artículo 92 constitucional, que de esta interpretación se ha ofrecido en contra del dictamen, porque aceptarla equivale a dejar la eficacia de las normas que aquí aprobamos a la libérrima disposición de un secretario de Estado, de un servidor público, de un funcionario que no ha sido electo sino designado y así, la voluntad popular en el Congreso representada, se vería coartada, se vería suprimida por la simple negativa de un servidor público, a estampar su firma en una ley, en una ley discutida y aprobada por los depositarios y representantes de la soberanía; que no se confunda la falta de refrendo con el veto, que no se les equivoque; el refrendo no vincula sino a partes de un mismo poder, en un sentido estricto de interpretación al artículo 92, el veto en cambio enfrenta dos poderes soberanos, unos y otros elegidos por el pueblo. La historia del veto es en extremo interesante máxime cuando se aprecia que la palabra no aparece consignada de modo expreso en los textos originales de las constituciones de 1917 y 57, no se le menciona de modo incidental se le ha introducido en 77 pero en los textos originales de ambas constituciones se prevé que lo aprobado que sea un decreto o una ley por el Congreso este se remite al Ejecutivo para su publicación y que éste puede examinar y formular observaciones, observaciones sí, este es el lenguaje original del constituyente, lenguaje cuidado y medurado que nuestros constituyentes han empleado para aludir al veto presidencial, a la facultad de oponerse a lo aprobado por el Legislativo, este cuidado en el empleo de las palabras no nos revelan sino la intención firme y manifiesta de que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se rijan por extrema deferencia, por absoluto respeto, términos estos bien diversos a los de sujeción y cortesanía que tan a menudo lamentablemente emplean quienes se niegan a reconocer lo mucho que nuestra Constitución tiene en materia de organización de los poderes. Decía yo que no es permisible confundir el veto con las observaciones a que alude el 72 con la falta de refrendo como quieren quienes ven en ambos la producción de un mismo efecto; esto es, la ineficacia de una ley, su no observancia. La historia del artículo que nos ocupa proyecta

tanta luz sobre lo que ha intentado demostrar que sólo cerrando los ojos no se veía lo que aquí estamos exponiendo. Basta pensar en la Constitución de 1857 y las reformas que 10 años después trató de introducir el Presidente, en estos cinco puntos de reforma a la Constitución se consignaban uno primero que es por el que normalmente recordamos dicha reforma, la introducción del Senado como segunda Cámara. Pero contenía también, y esto es lo que ahora nos interesa, la proposición de dar al Ejecutivo, al Presidente, la facultad de poner veto suspensivo a las resoluciones del Poder Legislativo.

En la iniciativa, una y otra propuesta, es decir, la del establecimiento de la Cámara revisora y la del veto suspensivo, perseguían un mismo fin: el control del Poder Legislativo. Y se presentaban —dice textualmente la exposición— como garantías sucesivas inventadas para procurar que el Poder Legislativo fuese obligado a permanecer dentro de sus límites constitucionales.

En un largo y profuso dictamen que la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara rindió hace hoy 118 años, el 13 de diciembre de 1867, siendo la comisión presidida por Ezequiel Montes, la comisión estimó que el veto suspensivo resultaba contrario a la democracia. Si se acepta el veto se dice, se revierte la decisión de la mayoría y se trae por resultado lo no aprobado por ésta, por la mayoría de los legisladores, se anula por la voluntad de un sólo hombre el Presidente, que se suma a la minoría para convertirse en mayoría.

La comisión no aceptó el veto suspensivo. Propuso otro sistema, el sistema de las observaciones, señalando que si una resolución, se dijo entonces, era devuelta con observaciones por el Poder Ejecutivo, podía ser aprobada por la mayoría de la Cámara en que tuvo su origen y de esa forma adquiría su plena eficacia. De este modo, continúa el dictamen de Ezequiel Montes, se evita la precipitación y no se corre el peligro de que la minoría se sobreponga a la mayoría.

Independientemente de estas consideraciones, la cuestión no para aquí, en las propias reformas del 67 se estableció que el Congreso no sólo emite leyes sino que también puede emitir decretos. Así la Constitución introdujo dos géneros de resoluciones por parte del Legislativo: las leyes y los decretos. Pero la Comisión de entonces, se percató con claridad que esta adición prescribía de modificaciones en materia de referendo, puesto que este hablaba genéricamente en su artículo 88, muy similar al 92 que hoy nos rige, de la obligatoriedad del referendo como condición para validez de los actos del presidente. No había la reforma de leyes, si, solo de actos reservados al Ejecutivo.

¿Y qué es lo que se propone entonces en esa reforma? Se propone que para distinguir qué es lo que debe referendarse, dentro de las facultades del Presidente, en el artículo 85, se establezca con meridiana claridad que

son obligaciones del Presidente promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso, dando reglamento, decreto y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, de las leyes y decretos del Congreso General.

La redacción de Ezequiel Montés es impecable; esta redacción evita que se confunda a los decretos del Legislativo que el Ejecutivo debe promulgar con los actos en que el Ejecutivo, por vía de reglamentos, decretos y órdenes prevé para el mejor cumplimiento de la Constitución y de la voluntad del Congreso.

La distinción entre unos y otros actos hace evidente que el referendo ministerial sólo puede aplicarse a los actos normativos realizados por el Poder Ejecutivo. Esta tesis de rechazar el veto suspensivo se mantiene a lo largo de nuestra tradición histórica, porque el mismo veto en términos de la Constitución vigente puede ser superado por la Cámara, puede ser superado por las cámaras y la consecuencia de esto no es más que hacer efectiva la obligación de promulgar la ley en los términos decididos por el Congreso de la Unión.

Querer hoy volver a una interpretación errática que deje sueltas las decisiones del Congreso a la voluntad de un ministro que firme o no el decreto promulgatorio es traicionar a fondo las funciones que a uno y otro poder corresponden.

Hay quienes piensan, no lo duda, que el veto no existe en nuestro país, considerando erróneamente que quien legisla de hecho, así se dice, es el Ejecutivo y que resulta incongruente que se oponga a lo que el mismo pide al Congreso que apruebe. Este error es grave: la historia muestra numerosos ejemplos que desvirtúan ambas afirmaciones que aquí ya tanto hemos escuchado.

Muchos recordarán, en 1969 el ejercicio del veto por el Presidente Díaz Ordaz contra diversas reformas a la Ley de Crédito Agrícola. También usaron del veto los presidentes Ruiz Cortines y Avila Camacho, Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, entre los cinco hicieron uso del veto en 15 ocasiones. Cárdenas también lo empleó. La existencia del referendo y del reglamento del referendo en el cardenismo, tiene una vinculación directa con este tema del veto.

La evolución del referendo es interesante en este período, porque quizá se tuvo el antecedente de que el Presidente Cárdenas le fue revertido un voto en una ley en cuestión, y que no obstante que el Congreso revirtió el voto se negó a su publicación, cosa que no ocurrió sino dos años después y tras largas presiones por parte de comisiones de la Cámara, que reafirmaron el sentido y contenido de la fracción I del artículo 89.

Quisiera referir a éste, es que se emitió en 40 una ley reglamentaria del veto. Pero es también en este período en que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado introducen la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la obligación de que las leyes se

referenden. ¿A qué leyes se estaría refiriendo entonces? ¿A toda ley del Congreso? Creo que no es ese el caso. No es ese el caso porque la historia muestra muy claramente cómo son coincidentes en el tiempo las iniciativas en que el mismo Presidente Cárdenas delimita que el ejercicio de facultades extraordinarias entonces tan usuales por parte del Presidente, se haga sólo en los casos expresamente previstos por el artículo 29. Son estos, a las leyes, a las leyes expedidas en el ejercicio de facultades extraordinarias a las que se está dirigiendo el artículo de la ley del 34, que se reproduce en 35 y 39. A estas leyes que el Ejecutivo emite, a estas leyes que en ejercicio de las facultades extraordinarias emite a las que se refiere la necesidad del referendo.

Querer extenderlo, querer llevarlo a otros confines que no se encuentran señalados en el aspecto constitucional, ni en la propia ley Orgánica, parece ser, por lo menos, inexacto. Inexacto, porque de lo que estamos hablando es de la urgencia de lo decidido por el Congreso. En gran medida, lo que interesa saber es quién puede modificar las decisiones del Congreso.

Sabemos, lo dice el 72, que la facultad originaria de interpretar la ley modificándola, sea mediante adiciones, reformas o abrogaciones, reside en el propio Congreso.

Sabemos también que el poder administrativo, que el Ejecutivo tiene la obligación de interpretar las leyes, concretando su sentido, a través de reglamentos. De reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que para su validez deberán de sujetarse a los límites que el legislador fijó. Y sabemos también que el tercer poder, el Poder Judicial cuenta entre nosotros con la facultad de intervenir, determinando la validez constitucional de una ley.

Este es el asunto clave dentro del juicio de amparo contra leyes. Pero aún ahí, las facultades de interpretación, en el sentido de privar defectos a una ley emitida por el Congreso tienen un límite. Un límite que todos conocemos a través de la llamada fórmula "Otero", según la cual la ley será sólo inconstitucional para los efectos del caso concreto. No pudiendo abarcar la derogación absoluta de la ley.

Esto deriva de aquel famoso voto de la minoría de 1842, en donde se sostuvo este límite.

En el Congreso del 57, hubo un enfrentamiento importante sobre el tema. El enfrentamiento entre "Ramírez y Arriaga". El primero señalando que cuando un juez puede dispensar la aplicación de una ley, así dijo Ramírez, se acaba con la majestad de la ley y del Congreso. Y las que este emita después, carecerán de todo prestigio, pues serán siempre sujetas de sospecha.

Ramírez proponía la desaparición del amparo contra leyes; pero Arriaga viene y le responde que lo que se busca mediante este sistema, es que las leyes absurdas, que las leyes atentadoras de la Constitución, sucum-

ban, pero sucumban parcialmente, paulatinamente, ante el fallo de los tribunales y no con estrépito, ni con escándalo, pues no se trata de decidir la constitucionalidad en un país.

Las tesis de Arriaga triunfan, lo sabemos. Y se mantiene después en 17.

Qué pensaría Arriaga, qué pensaría Otero, qué pensarían quienes nos han dado el instrumento por excelencia para protección de las leyes y quienes han luchado por la supremacía de las decisiones del Congreso. De quienes hoy aquí sostienen implícitamente que la falta de referendo, que la falta de la firma de un titular de una dependencia del Ejecutivo, negativa que no requiere ni de expresión de motivo, ni siquiera de una opinión, ni de la articulación de disenso alguno, basta y sobra para privar de eficacia, para anular, para avasallar la voluntad del Poder Legislativo que ha quedado plasmada en una ley.

Que pensamos nosotros aquí al ver que quienes esto sostienen son los que ayer también quizá mañana volverán a la tribuna para alegar que el Congreso ha sido pusilánime, que el Congreso se ha dejado arrebatar las facultades que le son propias. Pero esto no sólo es cuestión de retórica o de artificios, es también un problema de oficio: de oficio bien modesto de interpretación normativa, de este oficio se aprueba el dictamen; y esa interpretación sistemática de la Constitución la que ofrece una clara respuesta al lugar en el que debe ubicarse la reforma, el resto, lo aquí hasta ahora alegado en contra de la adición que se propone apenas es una elocubración, elocubración fugaz e intrépida pero elocubración al fin que quiere acomodar una norma para que sirva a propósito, que no son hoy por cierto los postulados en nuestra ley fundamental.

Así, sostengo que las leyes que el Ejecutivo promulga no son ni deben ser consideradas como la expresión directa y personal de su voluntad sino el reconocimiento y el acatamiento de las normas en que se expresa la voluntad del Congreso.

¿Por qué subsistió la práctica del referéndum? ¿Por qué siguió sosteniéndose que las leyes y decretos que no aparecen referendados carecen de obligatoriedad. No quisiera yo ni por un momento, hablando en esta tribuna, sugerir ni presumir que se hizo por abulia, que se hizo por torpeza, que se hizo por ignorancia, por inquina, menos aún por ineptitud administrativa o judicial.

Pienso tan sólo que así como hay costumbres que se vuelven ley, hay leyes que se vuelven costumbre y que no obstante su derogación, como es el caso, pretenden seguir normándonos desde su tumba. Muchas gracias.

El C. Presidente: —Tiene la palabra, en contra, el C. diputado Juan de Dios Castro.

El C. Juan de Dios Castro Lozano: —Señor presidente; señoras y señores diputados: He-

mos escuchado una muy larga exposición en relación a una iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo, que comprende un solo artículo, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Pero este debate quizá para algunos de ustedes intrascendente, porque quién puede preocuparse, pensará alguno, porque se reforme más o menos un artículo aislado de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 13, que dice la iniciativa, concretamente, lisa y llanamente, que los decretos promulgatorios de leyes, no requieren más firma de referendo que la del titular de la Secretaría de Gobernación; sin embargo señoras y señores diputados, los pocos que se preocupen por esta iniciativa y los muchos que quizá no le den trascendencia, está de por medio la protesta que todos ustedes rindieron en esta Cámara, de ajustar su conducta a los preceptos de la Constitución General de la República, y esta ley si se aprueba, quebranta y viola el artículo 92 de la Constitución General de la República.

Dice el artículo 92, y la exposición del compañero Oñate hizo muy poca referencia al texto del artículo, que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el secretario del Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito, no serán obedecidos.

Quiero exponer que una primera salida hubiera sido que esta reforma del artículo 13 de la Constitución General de la República se hiciera no a la ley secundaria, sino al artículo 92, del género, porque dice el 92 "... todos los decretos del Presidente de la República...", poder excluir en la propia Constitución, una especie del género que son los decretos promulgatorios de leyes. Y muy discutible, pudiéramos pensar en la posibilidad de estudiarla con el propósito de ver si una reforma en esos términos, sería aceptable y saludable para el país.

Pero no, señores, no se hace la reforma al artículo 92 de la Constitución, se haga la reforma al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 92 de la Constitución dice "... todos los decretos del Presidente..." sin distinguir y donde la ley no distingue, no podemos distinguir.

Y la Ley Orgánica de la Administración se propone reformarla y decir: "Los decretos promulgatorios de leyes no requerirán el requisito que el 92 exige". Se cambia la ley, pero no se cambia la Constitución.

Sin embargo, señoras y señores diputados, esta sería toda una argumentación simplista, pragmática del artículo 92.

¿Cuál es el objeto de la firma de un Secretario de Estado que es propiamente la institución que se llama referendo? Algunos, como el licenciado Ignacio Burgos, dice que nuestro sistema político que es presidencial y no es sistema parlamentario, el referendo

no es más que la autenticación de la firma del Presidente.

Esta tesis personalmente a mí no me convence, porque en alguna disposición establecida en Ley Secundaria antes de que tuviera vigencia la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establecía, cuando existía la Ley de Secretarías de Estado, que primero firmaba el Secretario y luego firmaba el Presidente.

En los sistemas parlamentarios si se exige la firma del ministro, por un efecto propio del sistema parlamentario de muchos países europeos, para transmitir la responsabilidad del Ejecutivo en el ministro referendatario, para liberar al primero de la responsabilidad, porque los ministros no responden ante el titular del Gobierno, sino ante el Parlamento, y al titular del Gobierno no puede *motu proprio* cambiar a un ministro. Sin embargo, en nuestro sistema presidencialista no estriba ni consiste la esencia del referendo en quitar la responsabilidad del Presidente de la República para pasarla al Secretario de Estado, porque el Presidente de la República no podrá ser encauzado más que por traición a la patria y por delitos graves del orden común durante el periodo de su encargo, pero al finalizar su encargo si es responsable, no hay irresponsabilidad y la responsabilidad el Presidente no se la quita para pasársela al ministro en el acto del referendo.

Por el contrario, señoras y señores diputados, el referendo implica una participación de responsabilidad del ministro que referenda, una responsabilidad penal porque si el acto del Titular del Ejecutivo, el Presidente de la República, que pide al ministro se referende es delictivo y el ministro lo referenda, el ministro es copartícipe del acto delictivo e incurrir en responsabilidad en el momento del referendo.

Pero voy al dictamen, vamos a ver los argumentos que nos da el dictamen; dice, página 4, el inciso A del artículo 72 de la Constitución General, dispone que toda ley o decreto aprobado por el Poder Legislativo, debe remitirse al Ejecutivo para su publicación inmediata. En la hoja seis dice, la obligación de publicar las leyes y decretos aprobados por el Poder Legislativo, se cumple por el Ejecutivo a través de un acto administrativo conocido como decreto promulgatorio.

El dictamen está reconociendo que este acto administrativo es un decreto, por lo tanto, es una especie dentro del género al que establece el artículo 92, pero dice lo siguiente: un decreto promulgatorio, a través de éste el Presidente de la República ordena que las normas contenidas en las leyes y decretos de referencia, se hagan del conocimiento de gobernantes y gobernados, para su observancia y cumplimiento.

Esta, estimo, es la parte central de la discrepancia de la comisión y el que habla. El acto del Poder Legislativo entraña un orden para el Ejecutivo, salvo que éste ejerza el veto y no estamos discutiendo el veto sino

el decreto expropiatorio, el decreto promulgatorio de leyes, salvo que el Ejecutivo ejerza el veto, el Ejecutivo debe promulgar la ley; por lo tanto, se dice para que exija el referendo en los decretos promulgatorios de leyes. Eso dejémoslo a los decretos de carácter administrativo del Ejecutivo, que esos no se cambian, pero no se exija para los decretos promulgatorios de leyes. Señores, aquí está la falla de la argumentación de la comisión; no establecieron en su dictamen los alcances, el significado y el contenido de una facultad y obligación del Ejecutivo que es la promulgación de la ley; se quedaron solamente en el significado etimológico de la palabra promulgar, pro—mularre— llevar al vulgo, dar a conocer la ley, por eso creen que promulgar es solamente publicar la ley por eso creen que la decisión del Congreso queda concluida en el momento en que la ley es apropiada y que el Ejecutivo no tiene más remedio que publicarla a menos de que quiera ejercitar el veto y no, señores, la promulgación es algo más que la publicación de la ley, la promulgación es un acto del Ejecutivo, la Corte dice que forma parte del proceso legislativo en una ejecutoria aislada, en lo personal yo no comparto y creo que el que me antecedió en el uso de la palabra tampoco, de que la promulgación sea un acto legislativo, porque la promulgación implica parte de la ejecución de la ley y la ejecución de la ley corresponde sólo al Ejecutivo, no al Legislativo; la ley puede ser votada por las dos cámaras, quedar aprobada por las dos cámaras y será válida, pero no obligatoria, para que sea obligatoria y para que el pueblo tenga que acatarla, para que los destinatarios tengan la obligación de obedecerla, requiere el acto de promulgación. Pero vamos a ver en qué está la discrepancia. El acto de promulgación es un acto mecánico en que el Presidente recibe la ley y la promulga, la da a conocer promulgar. No, señores, la promulgación tiene más contenido, tiene que ser además una valoración de la ley por parte del Ejecutivo y en el momento en que el Ejecutivo la promulga, expresa, señores diputados, dos significados a su acto de promulgación: el primero, el primero, señoras y señores diputados, en el sentido de que la ley existe y el segundo que ha sido aprobada regularmente.

Esta tesis sustentada por el constitucionalista Alenas dice: la promulgación reúne pues, entre nosotros, la característica de ser un acto por el que el Ejecutivo autentifica implícitamente la existencia y la regularidad de la ley.

De tal manera que si la ley es inconstitucional, por ejemplo, el Ejecutivo podría en teoría de derecho constitucional, negarse a promulgarla. Y voy más allá, contra la negativa del Ejecutivo para promulgar una ley, no existe recurso alguno, ni siquiera el de responsabilidad. Por lo tanto, la promulgación no es un acto mecánico. La promulgación implica que el Ejecutivo constata que la ley existe y la regularidad de su aprobación por

parte del Congreso. Y además, por pena en la promulgación que se publique para que de a conocer su contenido a la ciudadanía, y todo esto, señoras y señores diputados, el constatar que la ley existe y el constatar la regularidad de la ley, lo realiza el Ejecutivo a través de un acto administrativo que es el decreto. Pero el Ejecutivo no es absoluto, la ley no le da a nuestros secretarios de Estado lo que es en la práctica, comparsas del Ejecutivo. En la teoría constitucional el Secretario de Estado es algo más que una comparsa o un ciego obediente del Ejecutivo, en la teoría constitucional del Secretario participa, participa como dice el constitucionalista español Gonzalo Cázarez, participa con el referendo en la responsabilidad no sólo penal, sino técnica y política en ese acto que todos los constitucionalistas llaman referendo.

Responsabilidad penal, ya lo dije, porque si es delictuoso el acto, el Secretario de Estado participa; técnica porque el contenido del acto el Secretario de Estado tiene los elementos para examinarlo, y política porque nosotros como Cámara, al no tener la posibilidad de llamar al Ejecutivo las veces que queremos podemos llamar al Secretario de Estado y además la Constitución impone al Secretario de Estado la obligación de darnos cuenta del estado que guarda su ramo, y un ataque al Secretario de Estado es como si fuera un ataque al Ejecutivo que se palia o se suaviza al realizarlo en la persona del Secretario de Estado.

Pero voy a suponer que la comisión tiene razón; en hipótesis, y voy a suponer que los decretos promulgatorios de leyes no requieren el referendo del Secretario del Ramo, y si esto es así, si no lo requieren, ¿para que presentarnos una iniciativa de ley? ¿Para qué? ¿Para qué haberse reformado la Ley Orgánica, para que incluir en las anteriores reformas repetir el contenido del artículo 92, si los decretos promulgatorios de leyes no requieren el referendo? Pero si me dicen que si lo requieren se contradicen, porque la iniciativa que me dicen, no se requiere el referendo de los secretarios del ramo, ¡ah!, pero nos están presentando la necesidad del referendo del Secretario de Gobernación. Por fin, se requiere o no se requiere...

Una parte, una palabra final a la larga exposición del diputado Oñate sobre el veto. El veto si es un acto en que interviene el Poder Ejecutivo y tiene carácter Legislativo porque colabora en la formación de la ley al hacer observaciones a la misma. Pero ha dejado de tener prevalencia en nuestras instituciones. Los últimos presidentes no han utilizado el veto. Por qué? Porque aunque no nos guste, señoras y señores diputados, la ley que nos mandan, en su inmensa mayoría por no decir todas las que este Congreso aprueba, esta Cámara de Diputados aprueba, son leyes enviadas por el Ejecutivo. Y cuando a veces, en alguna ley se hace una reforma sustancial, es sólo cuando la dependencia del Ejecutivo la acepta. ¿Cómo el

Ejecutivo va a imponer veto a la ley que él mismo ha enviado. Muchas gracias. (Aplausos.)

El C. Presidente: —Tiene la palabra, en pro, el C. diputado Diego Valadés.

El C. Diego Valadés Ríos: —Señor presidente, ciudadanos diputados: Como bien decía al inicio de su exposición el diputado García Cervantes, ojalá que éste sea un debate antologable. Antologable fundamentalmente porque sepamos aducir con coherencia y congruencia los argumentos que validan nuestras posiciones, y antologable si es que acaso al final del debate llegamos a convencernos unos u otros, de la pertinencia de nuestras razones.

Sabe bien el diputado Juan de Dios Castro que profeso un certísimo respeto por sus cualidades de abogado, de político y de tribuno. Y aspiro no a controvertir con los argumentos que acaba de expresar, sino a tratar de convencerlo de que en esta ocasión se encuentra equivoocado de que en muchos aspectos de lo que acaba de declarar coincidimos y de que quizá a la postre también se adhiera a los planteamientos formulados por el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Haré en todo caso mi mejor esfuerzo y veremos, por tanto, juntos todos, los diversos argumentos que el diputado Juan de Dios Castro con erudición, elegancia y también con algún poder persuasivo ha expresado en esta tribuna.

Es cierto, como señala el diputado Castro, los diputados, todos, de todas las fracciones parlamentarias, hemos protestado cumplir lealmente con la Constitución que nos rige. En esta medida nuestra coincidencia no puede ser más plena. En lo que comienzan nuestras discrepancias es cuando el señor diputado Castro señala que en el caso de aprobarse la adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se produciría una violación al artículo 92 constitucional.

Y éste es, por lo menos, un tema opinable. Se pueden dar dos suertes de argumentación. Una la que ofrece el señor diputado Castro, otra la que aparece en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Es verdad, sin embargo, que el artículo 92 de la Constitución se refiere a los decretos del Ejecutivo. En tanto que el artículo 90 del mismo ordenamiento se refiere a los decretos del Legislativo. Y comparo, totalmente, el juicio interpretativo del diputado Castro, en cuanto a que donde la Constitución no distingue, no tiene por qué distinguir el intérprete. Pero resulta que en este caso, querido colega, la Constitución sí distingue porque no es el mismo decreto al que se refiere el artículo 70 del decreto al que se refiere el artículo 92. Hay, pues, la necesidad de que conengamos que en el ámbito normativo de la Constitución aparecen dos referencias al

mismo vocablo, pero con un contenido eminentemente diferenciado. No podemos confundir, y coincido con el diputado Castro, lo que la Constitución efectivamente distingue, y quizá el señor diputado coincida conmigo en esta apreciación.

Voy a abundar un poco sobre esto, cuál es la diferencia entre el decreto del Ejecutivo y el decreto del Legislativo, en tratándose del acto promulgatorio de una ley. El decreto del Legislativo se refiere a una sustancia material que es la que caracteriza, repito, materialmente el contenido normativo del decreto correspondiente; y el decreto puede en esa medida hacer referencia a cuestiones de carácter agrario, de carácter forestal, de carácter pesquero, de carácter minero, de carácter sanitario, hasta ahí la competencia normativa del Legislativo.

Una vez aprobado el texto por este Poder de la Unión pasa para los efectos de la promulgación al Ejecutivo —y aquí una coincidencia más con el señor diputado Castro— el decreto promulgatorio es un acto administrativo que se diferencia del decreto formulado por el Congreso de la Unión, y a qué se refiere, cuál es el contenido específico del decreto presidencial? El contenido del decreto presidencial no versa sobre la materia forestal, ni pesquera, ni minera, ni sanitaria a que se refiere el decreto del Legislativo. El decreto presidencial solamente se refiere a que se promulgue y publique el acto aprobado por el Poder Legislativo de la Unión.

Y, efectivamente, distinguimos con toda precisión todos los aquí presentes como abogados y no sólo como abogados los que aquí son, sino como legisladores, que una cosa es la promulgación que se refiere a la proclamación de la ley y a sus mandatos de observancia, y otra cosa como señalaba el señor diputado Castro, la publicación, que es el simple hecho de dar a conocer el contenido de la norma correspondiente. En esta medida, en el hecho de promulgar, no tiene competencia un Secretario de Estado por el hecho de que la materia que está siendo objeto de promulgación haya sido considerada por este Poder Legislativo, si la materia es forestal o minera o sanitaria, no tienen competencia los secretarías de Energía, Minas, ni de Agricultura, ni de Salud, para efectos del decreto promulgatorio.

Decir que tuviesen competencia para referendar, ese decreto, esos secretarías, no equivale a decir que están referendando lo aprobado como decreto promulgatorio por el Ejecutivo, sino que están referendando lo aprobado en el decreto legislativo por este Poder de la Unión, y eso es en lo que la mayoría de los miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, entendimos que no se producía en esos términos.

Es por lo cual el ciudadano diputado Oñate ha señalado en esta tribuna, que no debe

convertirse al referendo en una especie de veto genérico que la Constitución no contempla.

Tenemos que ver, por otra parte, cuál es la naturaleza del referendo porque el señor diputado Castro nos ha dicho que el objeto del referendo es la firma del Secretario, qué se persigue con la firma del Secretario; quizá tengamos en este caso que abundar de alguna forma en las diferentes características que el referendo ministerial ha tenido en los diferentes regímenes y sistemas políticos existentes de mucho tiempo atrás.

El referendo surge en el ámbito de la monarquía absoluta y solamente como una función certificante de la firma del rey y para efectos de registro.

En el caso de la monarquía absoluta, el ministro no tiene otra función, cerca del rey, que poseer el sello de firma y registrar aquellos actos que autocráticamente, unilateral y, en este caso, "soberanamente" ha adoptado el monarca. He aquí una forma de referendo ministerial.

Pasamos luego a la práctica del constitucionalismo británico que es donde por primera vez el mismo hecho de la firma ministerial, se invierte en cuanto a su contenido, y aquí ya el referendo significa un acto de control sobre el monarca. Lo que había sido originalmente la corroboración de la autoridad del monarca, se transforma en la subordinación parcial del monarca para que sean sus ministros los que aprueben o rechacen, con su firma, aquello que el monarca resuelve plantear como decreto.

Después tenemos una nueva modalidad del decreto, que es la del sistema parlamentario. En el sistema parlamentario ya lo que cuenta no es controlar al monarca, sino que el ministro referendatario o referendador, como se le quiera llamar, es responsable políticamente del acto que referenda ante el Parlamento, al cual, por otra parte, también pertenece.

Y luego pasamos a una nueva modalidad de referendo, que es la que surge con el sistema presidencial y aquí el referendo tiene una característica totalmente distinta, el referendo traduce el compromiso de ejecución de lo mandado por el Ejecutivo, y traduce la responsabilidad del secretario en cuanto a esa ejecución, no frente a un parlamento del cual no forma parte, sino ante el Jefe del Ejecutivo, que es titular de un poder unitario en los términos constitucionales.

Así, pues, la naturaleza del referendo es variable, es inmutable, ha evolucionado en el tiempo y se diferencia con exactitud de acuerdo con el sistema político en el cual se ejerce. Por eso, el dictamen lo dice, el diputado Ohate lo reitera, el diputado Castro, valga la redundancia, lo referenda, el decreto promulgatorio es un acto administrativo entre nosotros. No es un acto político como se puede considerar en un sistema parlamentario, y se ajusta a los términos de una moderna concepción de control de poder. Sabemos que hay un control interorgánico que es el que ejercen entre sí los diferentes órganos que se ha ge-

neralizado en la clasificación tripartita de Ejecutivo, Legislativo y Judicial virtualmente en todo el mundo, y otro es el control interorgánico que se ejerce dentro del propio poder, dentro de los propios órganos del poder.

En el caso del Poder Legislativo, por ejemplo, es evidente que existe un control interorgánico en la medida que haya un sistema bicameral y que ese sistema bicameral lleve a que los actos de una Cámara sean aprobados o rechazados por otra Cámara. En el caso del Ejecutivo, el referendo tiene la función de un control intraorgánico, pero no en el sentido como algunos han interpretado o querido interpretar de que los secretarios sean los que den validez a los actos del Ejecutivo, sino en el sentido de que los secretarios están contrayendo un compromiso de ejecución frente al Ejecutivo al referendar los actos del propio Ejecutivo.

Recuérdese que en los términos de nuestra Constitución el artículo 80 precisa con exactitud que el Poder Ejecutivo reside en una sola persona que es el Presidente de la República, y en los términos del artículo 99, este Presidente de República puede nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho y a los jefes del departamento administrativo. Luego: No es el Presidente el que queda sujeto a las decisiones afirmativas o negativas en el sentido de referendar de quienes están designados para coadyuvar con él en la realización de las tareas administrativas, sino exactamente al revés.

Ahora bien: Se dice que el acto del Poder Legislativo entraña una orden para el Poder Ejecutivo: la de promulgar, y en eso también coincidimos, eso dice el diputado Castro y en eso también coincidimos, coincidimos evidentemente, no tiene pues, otra opción que promulgar a menos que antes decida vetar, pero lo que no se puede admitir es que, decidiendo promulgar una ley el Presidente de la República, decida hacer inaplicable esta ley un secretario de Estado. El Secretario de Estado, vámonos directa y estrictamente a los términos del 92, tiene solamente la función de referendar los actos, incluso dice firmar el 92, los decretos, reglamentos u otros actos de carácter administrativo del Presidente, pero no del Congreso.

Por eso coincidimos el diputado Castro y yo, y estimo que muy buena parte de los miembros de esta honorable asamblea, y discrepamos solamente en cuanto a la interpretación por lo que se refiere a la necesidad de reformar el 92, adicionándole un segundo párrafo.

El propio diputado Castro dice literalmente, no comparto que la promulgación sea un acto legislativo, y estoy de acuerdo con el señor diputado Castro, esto nos lleva también a la famosa discusión de los procesalistas de si la sentencia forma parte del proceso o está fuera del proceso, pudiera ser un poco bizantina la discusión, pero en todo caso hay convergencia en la opinión.

Efectivamente, el acto promulgatorio no es un acto de naturaleza legislativa, el diputado hizo expresa referencia a lo que es la promulgación y yo a mí vez he reiterado el entendimiento diferente también que le doy a la promulgación de la publicación, por más que muchas veces tiendan a confundirse ambas expresiones.

¿Por qué entre nosotros el decreto promulgatorio es un acto administrativo? Esto está directamente vinculado al sistema político que nos rige; nuestra Constitución no ha establecido el sistema parlamentario, sino el sistema presidencial; esto tiene una diferencia significativa por cuanto que podemos diferenciar por un lado a quienes son los gobernantes y por otro lado a quienes son los agentes del servicio público. En un sistema parlamentario los gobernantes o se consideran gobernantes al elector, al parlamento y a los ministros, en tanto que en un sistema presidencial se considera gobernante al elector, al legislativo y al jefe o titular del Poder Ejecutivo, y se consideran agentes del servicio público a todos los demás funcionarios que coadyuvan con el Titular del Ejecutivo para llevar a cabo las tareas administrativas que tiene asignadas. Por eso entre nosotros el Secretario del Despacho no es un miembro del grupo gobernante, sino es un miembro del grupo denominado agentes del servicio público, son actores instrumentales o instrumentadores de decisiones que toman en el ámbito de su competencia, el Congreso y en el ámbito de sus facultades, el Titular del Ejecutivo que, como repito, en nuestro sistema constitucional es unitario, no comparte con nadie los secretarios del Despacho no están considerados como parte del Ejecutivo, sino como coadyuvantes del Ejecutivo en el cumplimiento de sus funciones administrativas que es una cosa bien distinta.

Quizá el problema fundamental tengamos que verlo pues en la dimensión misma en que al quererse plantear o al plantearse una adición al artículo 92 lo que se está entendiendo es una modificación de nuestro sistema político. Yo estaría de acuerdo con el planteamiento del diputado Castro si lo complementara diciendo, vamos a establecer en México un sistema de presidencialismo parlamentarizado y vamos a darle a los secretarios de Estado, que eso será la contraparte de la propuesta que nos ha hecho, el poder de referendar los actos del Legislativo para que respondan ante Legislativo por ese referendo, así como el señor diputado Castro ha dicho que en alguna medida el dictamen es incoherente consigo mismo, porque si es verdad lo que ahí se dice, no hay necesidad de reformar el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, yo le contesto: si es cierto lo que usted está planteando, entonces vamos en el propio artículo 92, a señalar que los secretarios del despacho, también tienen facultades en materia de referendo de los actos del Legislativo y que entonces debemos modificar nuestro sistema constitucional para establecer lo que repito, y perdónesele si entraña un bar-

barismo, podríamos calificar de presidencialismo parlamentarizado.

Es evidente, que estas reformas que se plantean al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, serían prescindibles, sino existiese una interpretación que ha dividido a parte de la doctrina y que ha involucrado parcialmente al Poder Judicial de la Federación, en cuanto a que el referendo de los secretarios de Estado, se requiere para los efectos de la vigencia de las leyes.

Es evidente que sino se hubiese dado esta llamémosle de alguna forma interpretación errática como el propio texto del dictamen plantea, no se haría necesaria una reforma como la aquí sustentada. Pero es que a veces, señores diputados, es necesario introducir reformas que interpreten o reinterpreten lo que el texto legal ya contiene.

Voy solamente a guisa de ejemplo, a referir lo que ocurrió con el artículo 49 de la Constitución, que establecía la posibilidad de conferir facultades extraordinarias para legislar, al Titular del Poder Ejecutivo, en los términos previstos por el artículo 29 de la Constitución.

En 1937, fue necesario agregar una frase o una oración redundante a lo que el artículo 49 ya señalaba, diciendo y en ningún otro caso se conferirán facultades exclusivas para legislar.

Aquí nos encontramos con que la segunda parte del artículo 49, dijo exactamente lo mismo que yo aseveraba la primera parte del artículo 49. Quienes han interpretado esta adición, como don Antonio Martínez Baez, por ejemplo, viejo profesor universitario, y actualmente también legislador, señaló que con esa adición se pretendió derogar por ley a una costumbre que había derogado a la ley. Es claro que cuando hay una conducta interpretativa o se genera una costumbre interpretativa que no se aviene a los términos de la ley, la posibilidad de reconcauzar esa interpretación incumbe al intérprete auténtico de la Constitución que es el Constituyente Permanente, como fue el caso del artículo 49 a que hice referencia, e incumbe al autor de la ley que es el Congreso de la Unión como en el caso que se plantea en las circunstancias del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Hay desde luego alguna reserva que no está planteada la ciudadanía diputado Castro, y que vale la pena que también expresemos en tribuna para que no quede duda si alguna vez, para desconstruir el contenido de las reformas al artículo 13, si es que esta soberanía lo aprueba en los términos propuestos por la comisión competente, se revisan también las actas de la discusión, y es que la ley en su artículo 13 se refiere al decreto promulgatorio de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión.

Aquí no quedan comprendidas las normas que pudiera el Ejecutivo en su caso aprobar estando investido de facultades extraordinarias para legislar; ahí sí estoy de acuerdo con

el ciudadano diputado Castro. Si se diera la hipótesis del artículo 29 constitucional, si se diera el conferimiento al Ejecutivo reunidas todas las condiciones para que legislara de manera extraordinaria, ese acto legislativo traducido en un decreto del Ejecutivo si tendría que ser referendado, no sólo por el Secretario de Gobernación sino por los titulares de las dependencias a las que se refiere la materia a que se haga referencia en la ley correspondiente, en el decreto-ley correspondiente; ahí sí, pues, comparto el criterio del ciudadano Castro.

Y hay otra reserva que debemos formular. Se dice en el artículo 13 que se plantea al conocimiento de esta soberanía, en el párrafo que se plantea adicional, "tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión", no se hace, pues, una restricción solamente al caso de las leyes, sino también de los tratados, convenios y acuerdos de carácter internacional que sean aprobados por el Senado.

Es evidente que también las disposiciones de carácter internacional constituyen por virtud del artículo 133, ley suprema entre nosotros. Y es evidente que en ese caso, tampoco se requiere que los secretarios de Estado, a cuyo ámbito de competencia se haga referencia en los referidos tratados internacionales, tengan que referendar el contenido del texto que forma parte del convenio correspondiente, sino solamente en el acto promulgatorio debe hacerlo, como se plantea en este segundo párrafo del artículo 13, el Secretario de Gobernación.

Aspiro a haber convenido a mi colega, al diputado Juan de Dios Castro. A lo mejor soy muy optimista, pero sí no es el caso, con todo gusto volveré si subsisten algunas diferencias entre nosotros. Muchas gracias.

El C. Presidente: —En términos del artículo 102, tiene la palabra el señor diputado Juan de Dios Castro, como miembro de la comisión.

El C. Juan de Dios Castro Lozano: —Señor presidente, señoras y señores diputados: De la tranquila exposición del diputado Valadés, se desprende que él sustenta la tesis que en la doctrina sustenta el señor Jorge Carpizo.

Dice Jorge Carpizo, en uno de sus trabajos: "No necesitan referirse ni deben llevarlo, los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el Congreso, porque no son actos propios del Presidente, y este, de acuerdo con nuestra Constitución, está obligado a promulgar, publicar, las leyes. Además, por el dominio que el Presidente tiene sobre los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo, fácil le sería violar su obligación constitucional de promulgar las leyes, con sólo indicarle el Secretario, secretarios o jefes respectivos, que no referendan. La práctica de los secretarios de Estado o jefes de departamento refrendan el

decreto presidencial promulgatorio de leyes, es más que superfluo, es viciosa y debe desaparecer.

Creo que esa es la tesis que con esa tranquilidad nos ha expuesto el señor diputado Valadés. Pero creo, diputado Valadés, que ha incurrido en una interpretación, a mi juicio, no correcta del artículo 70 constitucional.

Nos dijo el diputado Valadés, "es que el artículo 92 nos habla de unos decretos, los decretos del Presidente. Y el artículo 90, dijo primero, pero rectificó después, el 70 de la Constitución, nos habla de otros decretos, del Poder Legislativo".

Y son éstos, los decretos del Poder Legislativo los que estamos discutiendo, no los decretos del Presidente de la República. Me refiero a que los decretos promulgatorios de ley, esas leyes son emanadas del Congreso de la Unión.

Pero dice el artículo 70, que cita el diputado Valadés, lo siguiente: "Toda resolución del Congreso, tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo, firmados por los presidentes de ambas cámaras y se promulgarán en esta forma: «El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta», y luego el texto de la ley o decreto".

Aquí nos vamos a meter, diputado Valadés, en un tecnicismo legal. La Constitución vigente, que es la de 1917, no nos define la diferencia entre ley o decreto. La Constitución de 1857, tampoco definía lo que era una ley o lo que era un decreto. Pero creo que estaremos de acuerdo que no es lo mismo. No es lo mismo una ley que un decreto.

El artículo 70 con la conjunción "o", da la impresión que son sinónimos, las leyes o decretos, pero no lo son, una cosa es una ley del Legislativo y otra cosa es un Decreto del Legislativo.

Dice Rabasa que la única Constitución que definió en su artículo 43 la distinción entre ley y decreto fue la Constitución centralista de 1836, y dice, voy a citar el contenido de ese artículo 43 de la Constitución de 1836, donde sí dice qué es ley y qué es decreto. Dice: "Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto; el primer nombre corresponde a los que versen sobre materias de interés común". No son decretos, diputado Valadés, las que versen en materia agraria aunque vengan del Legislativo. Esto que estamos aprobando no es un decreto, es una ley o una reforma a la ley. Porque decía la Constitución del 36 que los constitucionalistas están de acuerdo unánimemente en admitir ese significado para ley y decreto, dice: "El segundo, el de los decretos, corresponde a los que dentro de la misma órbita, o sea del Legislativo, sean solo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas".

Cuando nosotros aprobamos una condecoración, señoras y señores diputados, o la imposición de una medalla, autorizar la

que la pueda utilizar no es una ley, es un decreto. Cuando se plantea ante nosotros el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, que ya no hay territorios, sería para el Distrito Federal, eso es una ley. Entonces, no es lo mismo una ley que un decreto; por lo tanto no todas nuestras decisiones son decretos, no podemos decir que la palabra decreto pueda aplicarse a toda resolución del Legislativo.

Con esa acotación voy hacer una corrección. Yo no afirmé en mi exposición que pretendía que todo decreto del Congreso lleve el refrendo, yo no dije eso, y lo voy a aclarar, porque se podría entender que cuando dije que el Secretario de Estado debe firmar el refrendo debe refrendarse el decreto del Congreso, es tan sutil la diferencia que puede no captarse y voy a tratar de explicarla con meridiana claridad, si yo pidiera que todo decreto del Congreso, que ya vimos que no nada más son decretos, también son leyes y las leyes no son decretos, llevara el refrendo del Secretario, significaría que después de que agotara la discusión y aprobación en la Cámara de Diputados y no en la de Senadores, el derecho o ley del Congreso lo refrendará el secretario para pasar al Ejecutivo, yo no dije eso, yo creo que resultaría y chocaría contra la inteligencia del diputado Valadés el que pudiera instarse esa interpretación a lo que yo dije, pero sí captó y yo creo hacia eso iban encaminadas sus objeciones, cuando yo dije que cuando un decreto o ley, una ley que pasara al Ejecutivo para su promulgación, el decreto no del Congreso, señor diputado, el decreto del Ejecutivo, acto administrativo, eso conforme al 92, si requiere el refrendo del Secretario de Estado del ramo en los términos del 92. Y si aceptáramos la tesis del diputado Valadés de que conforme al 70 no se requieren porque el 70 nos habla de las leyes y decretos del Congreso, y el 92, solamente, según él, a mi juicio yo no comparto ese criterio, se refiere a los Decretos del Presidente de carácter administrativo, que no sean promulgatorios de leyes, significaría lo siguiente, su afirmación equivale a que en el pasado, a partir de éste instante, ninguna ley haya sido refrendada por algún Secretario de Estado, y nos dice el único tribunal que puede establecer la interpretación de la Constitución es el Poder Judicial.

Dice esta jurisprudencia de la Corte, respecto al refrendo, si la ley impugnada, dice para citarla completa, "refrenda, debe correr la misma suerte que los actos del proceso legislativo, si la ley impugnada se declara inconstitucional, todos los actos del proceso legislativo, entre ellos el refrendo, debe correr la misma suerte".

Yo no estoy de acuerdo en que el refrendo sea parte del proceso legislativo, como dice esta jurisprudencia de la Corte, pero sí estoy de acuerdo en que todas las leyes que hasta ahora se han dictado, han llevado el refrendo de los secretarios de Estado, me refiero, no de todos, de los secretarios de Estado como

dice el 92, del ramo al que pertenece el contenido de la ley. Esta resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos confirma el refrendo de los secretarios, como acto insustituible, de lo contrario, la ley es inconstitucional, así lo dice la Corte. Si usted o yo no estamos de acuerdo con la Corte, esa es hasta este momento la interpretación que la Corte ha hecho de la norma constitucional.

Si su tesis es correcta, de que conforme al 70 los decretos promulgatorios de leyes no requieren del refrendo de los secretarios de Estado, entonces la Corte no hubiera tomado esta resolución, porque entonces, como dice Carpizo, el refrendo es un acto superfluo, ficticio e innecesario. Superfluo e innecesario quiere decir que sale sobrando el refrendo, que lo lleve o no lo lleve, es obligatorio, sin embargo aquí la Corte nos está diciendo que si no lo lleva, resulta inconstitucional, porque es evidente que esta tomando la interpretación del artículo 92.

Por último, insistió y sería reiterar mi tesis, si no se requiere el refrendo de los secretarios, pues, ¿para qué exigir el del Secretario de Gobernación? Muchas gracias.

El C. José Luis Díaz Moll: —Señor presidente, como miembro de la comisión.

El C. Presidente: —Sí, señor, permítame diputado Díaz Moll, había solicitado la palabra, para hechos, el diputado...

El C. José Luis Díaz Moll: —Yo también.

El C. Presidente: —Sí, señor, lo que sucede es que seguiremos con el orden, de acuerdo con el Reglamento, pero si se pule la palabra para hechos, debe tomarse inmediatamente después del orador.

Para rectificación de hechos en términos del 102, el diputado Santiago Oñate, tiene la palabra.

El C. Santiago Oñate Laborde: —Gracias, señor presidente. Simplemente y en muy breve término para precisar lo que el diputado Castro ha sustentado en cuanto a la jurisprudencia de la Corte.

Efectivamente existe la tesis que levó, existe esa decisión que el leyó, y efectivamente existe jurisprudencia definida de la Corte en el sentido de que el refrendo del decreto promulgando una ley es requisito para la validez de la misma. La tesis 101 publicada en la primera parte correspondiente al Pleno, en su página 196, y siguientes tesis que usted y yo hemos visto conjuntamente.

A esta práctica se dirige nuestra crítica y es a lo que queremos combatir.

El C. Juan de Dios Castro Lozano: —¿Me permite una interpelación?

El C. Santiago Oñate Laborde: —Con su venia, señor presidente.

El C. Juan de Dios Castro Lozano: —No tiene esa jurisprudencia el carácter de práctica, señor diputado. Es una decisión tomada por el Tribunal que interpreta la Constitución conforme a nuestra Ley Fundamental.

El C. Santiago Oñate Laborde: —No estoy aquí hablando en contra de la interpretación hecha por la Corte. A lo que quiero referirme es a la práctica de los abogados que llevaron a la Corte a la adopción de esa decisión.

Los casos anteriores son casos muy claros si se observan las demandas que en ellos se plantean. ¿De dónde surge esta decisión de la Corte de declarar inconstitucional una ley que carece de refrendo? Surge de casos en los cuales abogados patronos de numerosas empresas interponían amparo particularmente contra la miscelánea fiscal. Contra la miscelánea fiscal que venía refrendada siguiendo la práctica establecida en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, sólo por el Secretario de Hacienda, y en ocasiones no por el de Comunicaciones y Transportes o el de cualquier otro Secretario que de algún modo intervenía para la fijación de ese impuesto, que era recaudado por Hacienda.

Y es entonces por esa vía que se fue construyendo una jurisprudencia fundada en la interpretación de una Ley Orgánica de la Administración Pública que incluía la palabra ley dentro de aquellas que deben refrendarse para permitir la no aplicación de la voluntad del Congreso en casos específicos, en leyes concretas, en mandatos expresos y dejar así a salvo a estos contribuyentes de la imposición de la carga fiscal.

Esa jurisprudencia sentada originariamente por la Segunda Sala y que, si mucho se me apura diría yo que no constituye jurisprudencia en el sentido estricto, en razón de que la Segunda Sala contiene la opinión, no cuenta la razón que funda la decisión, sino simplemente como uno de los argumentos que se acompañan, acudiéndolos a la distinción clásica y tradicional en que *ratio decidendi* y *obiter dicta*, ateniéndonos a esta cuestión es dudoso que sea una tesis jurisprudencial.

Pero aún aceptándola, las ventajas o bondades que ofrece la adición que ahora proponemos, es poner un fin a esa situación.

Finalmente, ¿por qué decimos que el Secretario de Gobernación si debe refrendar?, algunos dirán que es una Secretaría superior a las otras, no, no es por esto el artículo 10 lo que impide, impide que haya jerarquía entre las mismas y esto viene de muchos años, viene precisamente porque para poder cumplir con lo dispuesto por el 92, el decreto del Presidente en donde ordena la promulgación va dirigida a una dependencia de la administración, a aquella a quien nosotros le confiamos el *Diario Oficial* a aquella a quien el Poder Legislativo le confía la misión de publicar las leyes, la Secretaría de Gobernación.

En ese sentido, todo se reduce a encontrar que el decreto promulgatorio tiene dos partes

claramente distinguibles o discernibles, la orden del Presidente al Secretario de Gobernación pidiendo que publique la ley, y aquella en que el Presidente transcribe para dar a conocer el texto de ley que aparece entrecorrida. Eso es todo.

El C. Presidente: —En términos del artículo 102, para rectificar hechos del orador, tiene la palabra el C. diputado Juan de Dios Castro.

El C. Juan de Dios Castro Lozano: —Señor presidente, señoras y señores diputados, fijense lo que ha dicho el señor diputado Oñate; para empezar ya dijo que si es aplicable el artículo 92, no el 70; en su exposición final nos dijo (por que el Secretario de Gobernación); dice: ¡ah, porque el artículo 92 remite a una dependencia oficial, a la encargada de publicar el *Diario Oficial* al Secretario de Gobernación!

Honradamente yo he leído el 92, creo que el señor diputado también, el señor diputado Valdés también, y ahí nada más dice, "la Secretaría del Ramo..." y cuando se habla de la Secretaría del Ramo tiene que referirse al contenido de la ley y la exposición ya señaló algo más, dice el artículo 92, para ser más preciso: "O Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda...". Entonces, señores, si el decreto promulgatorio de ley corresponde a la cuestión fiscal, en acatamiento del artículo 92 tendría que ser el Secretario de Hacienda, pero vamos a aceptar como dice el diputado Oñate que por ser el responsable del *Diario Oficial* corresponde al Secretario de Gobernación; si su tesis es válida, quiere decir que todos los decretos promulgatorios de leyes que hasta ahora he realizado el Ejecutivo Federal, bastaba con que llevara la firma del Secretario de Gobernación y todos aquellos que no llevaran la firma del Secretario de Gobernación, que no llevaran ninguna firma y si carecen, nada más con que carezcan de la firma del Secretario de Gobernación, entonces esos decretos si llevan la firma del Secretario de Gobernación, son obedecidos, si no la llevan, no obliga a su obediencia. Yo pregunto, si esto es así, ¿por qué el Constituyente no citó a la Secretaría? ¿Por qué el Constituyente dijo: deben estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento?, esto de Jefe del Departamento fue una adición posterior al artículo 92 constitucional, no hubiera sido necesaria la reforma del Jefe del Departamento, porque conforme a su afirmación, basta con que el Secretario de Gobernación lo firme. Entonces señoras y señores diputados, hemos llegado ya a conclusiones: primera, que no es aplicable el 70, sino el 92, con una aclaración, de que basta con que lo haga el Secretario de Gobernación para que el decreto sea obedecido, nada más que el artículo 92 no precisa qué Secretario. Dice, el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda.

Creo que está muy clara la tesis. Y por último, la litis se reduce a algo tan concreto como esto: el artículo 92 dice que todos los decretos del Presidente. El decreto promulgatorio de leyes es decreto del Presidente, porque lo hace a través de un decreto. Entonces, ese decreto promulgatorio de leyes en acatamiento del 92, deberá llevar el refrendo del Secretario de Estado. Muchas gracias.

El C. Presidente: —Tiene la palabra, en contra, el C. diputado José Luis Díaz Moll.

El C. José Luis Díaz Moll: —Con el permiso de la presidencia: Parecería que no hay mucho que decir ya en lo que a este punto se refiere, y bajo el riesgo de defraudar a los amantes de la esquizitez en la discusión parlamentaria, daremos a conocer nuestros puntos de vista en lo que a esta reforma se refiere.

Al igual que aquí se ha hecho, en la Comisión de Gobernación se discutió en términos de qué era mejor, si reformar el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, o si estas reformas se debían haber hecho al artículo 92 de la Constitución ya se ha argumentado aquí con bastante abundancia.

La reforma plantea la exclusión del refrendo por parte de los secretarios de Estado y la atribución exclusiva de éste al Secretario de Gobernación.

Nosotros partimos, como alguien lo ha argumentado también, del hecho de considerar al refrendo no sólo como un acto administrativo, sino también como un acto político.

Nuestro primer cuestionamiento va en términos de la anticonstitucionalidad de la reforma, se está reformando una ley inferior como es la Ley Orgánica de la Administración Pública contraviniendo ésta lo marcado en el artículo 92 de la Constitución. Este sería en resumen nuestro primer cuestionamiento.

El segundo, y que creemos nosotros que es más de fondo, es cuando cuestionamos que a un Secretario de Estado como es el Secretario de Gobernación se le estén dando atribuciones casi absolutas sobre el refrendo, y será el y únicamente el quien refrenda los decretos promulgatorios de las leyes o de los decretos expedidos por el Congreso de la Unión.

Sin ser eruditos en la materia, desde nuestro punto de vista está claro que el Secretario de Gobernación tendrá en sus manos la decisión de refrendar o no un decreto emanado de este Congreso, pero no se diga que únicamente un acto administrativo.

Hay que recordar que cuando la nac unalización de la banca, el presidente del Banco de México se negó a refrendar el decreto promulgatorio. Con esta reforma el Presidente de la República se protege de todo acto de indisciplina por parte de los secretarios de Estado, y se quita a los secretarios de Estado la posibilidad de decidir o no el refrendo de los decretos

o leyes promulgadas por esta Cámara de Diputados. Esta es la evocencia de esta reforma desde nuestro punto de vista.

Uno puede plantear muchas preguntas, una de ellas es si con esto se está formalizando la creación de una vicepresidencia en nuestro país. Con esto se está reforzando el sistema presidencialista y se están dando atribuciones absolutas al Presidente de la República para que por medio de su hombre de confianza —porque nadie va a negar que el Secretario de Gobernación es el hombre de confianza del Presidente—, tenga la atribución exclusiva de refrendar o no, de refrendar o no, las leyes o decretos emanados del Congreso de la Unión.

Por último, con esta reforma se puede inferir que sólo va a quedar un Secretario de Estado en el gabinete. Los demás serán secretarios administrativos o voceros del Ejecutivo. Desde nuestro punto de vista, el proceso legislativo termina con el decreto. El Presidente tiene que refrendar, no el decreto, sino la normalidad del proceso legislativo. No podemos expedir en términos del artículo 92, los trabajos del poder legislativo, ni se trata tampoco de calificar de origen los trabajos realizados por el Congreso de la Unión.

El C. Presidente: —Tiene la palabra, en términos del artículo 102, el C. diputado Eugenio Ortiz Gallegos.

El C. Jorge Eugenio Ortiz Gallegos: —Gracias diputado Ortiz Arana, presidente en turno de la Cámara.

A veces la admiración llega a límites en donde ya se cree que no va a haber otra dimensión posible. Con toda sinceridad, escuchando a los diputados Oñate y Valadés, creo que había yo entrado en ese instante del proceso de la admiración por la inteligencia y el discurso capaces de emitir juicios, de evocar diferentes teorías, de entrar en la enciclopedia jurídica como magos del idioma.

Pero he aquí que reiteradamente se les ha hecho ver que con el proyecto de este decreto, se está yendo contra la Constitución misma. Y no se entiende cómo las admirables exposiciones y las admirables inteligencias se subordinan al capricho de sacar adelante un proyecto.

Es preciso subrayarlo, porque esto no es problema de derecho o de jurídicos, es problema de sentido común.

Dice claramente el texto que se propone de reformas al artículo 13: "Tratándose de decretos promulgatorios de leyes o decretos, expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación."

Se pide que sea suficiente la firma del Secretario de Gobernación para los decretos que provengan de esta Cámara.

Y el artículo 92, dice con toda claridad: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenamientos del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o

jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda.

Con esto se pretendió ignorar que existe el artículo 70, en donde claramente se señala que no solamente esos, sino también los que provienen del Poder Legislativo. Todas las resoluciones del Congreso, tendrían carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo, firmado por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario en cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta, texto de la ley o decreto.

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, etc., esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Cómo pues, conciliar un reglamento, un artículo reglamentario contra aquello que señala la Constitución. ¿Por qué no se reforma o se propone que se cambie la ley específica de la Constitución en vez de estar simplemente acudiendo a un artículo? Muchas gracias.

El C. Presidente: —Para hechos, el señor diputado Valadés

El C. Diego Valadés Ríos: —Gracias, señor presidente: ciudadanos diputados. Intentare, y espero conseguirlo, ya en otras ocasiones he fracasado, ser breve. Evidentemente los argumentos del ciudadano diputado Ortiz Gallegos resultan de una enorme sutileza, como sutiles han sido los del diputado Castro, y es importante hacer algunas precisiones de tipo interpretativo en el seno de esta asamblea para que de ninguna manera se vaya a considerar que estamos retorciendo el texto o la interpretación de la Constitución y que estamos queriéndola ajustar a lo que pudiese considerarse como un capítulo de circunstancia. Muy lejos de esto lo que hemos querido hacer la mayoría de los miembros de la comisión y lo que proponemos ante el pleno de esta honorable asamblea es que se adopte un criterio estrictamente apegado a derecho y que no demos pie a interpretaciones que desvirtúan el contenido de la Constitución.

Se ha dicho en el dictamen que si se estableciera una reforma a la Constitución en el sentido que está planteando el diputado Ortiz Gallegos y el diputado Juan de Dios Castro, habría que considerar que la Constitución admite la posibilidad de veto o la admita hasta antes de la reforma hipotética, de la reforma propuesta, la posibilidad de veto por parte de los ciudadanos secretarios del despacho.

Es fundamental, porque se ha hecho referencia a las circunstancias vigentes que establezcamos de una vez y para siempre que

estamos buscando una legislación que rija hacia el futuro. De ninguna manera pretendemos dar un viso de retroactividad, ni jurídica, ni política a la norma que se pretende modificar que es el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

En esa misma medida, no es relevante que nosotros veamos cuál ha sido la interpretación o aplicación dada hasta ahora, sino que veamos cuál es la interpretación y la aplicación que se le dé en el futuro de acuerdo con aquello que se apruebe por esa soberanía.

Vale en este sentido recordar, que corresponde a esta honorable Cámara de Diputados como parte del Poder Legislativo mexicano, establecer la interpretación idónea para los textos en vigor en la República que tengan naturaleza Federal.

Se distingue, cuando se habla de las formas de interpretación, entre su autor y entre su manifestación, por lo que se refiere al autor, la interpretación es legislativa, judicial, administrativa, doctrinaria y popular, por las exteriorizaciones que esta interpretación lleva a cabo, es una interpretación gramatical, histórica, política económica y jurídica. Nosotros queremos que se lleve a cabo una interpretación de órdenes jurídicas y que lleve a cabo una interpretación auténtica por parte del Poder Legislativo y facultado para interpretar.

La interpretación del precepto a que hacemos referencia, aparece con toda claridad planteada en la exposición de motivos, es decir en el dictamen correspondiente, redigido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Se pretende la salvaguarda del régimen constitucional que nos rige, nos plegamos puntualmente a los criterios interpretativos de la Constitución que demandan que debe prevalecer siempre el criterio teleológico de la Constitución y en el caso del artículo 92, el criterio finalista de la Constitución, es que los secretarios de Estado refrenden los actos del Presidente, pero solamente los del Presidente y no los de otro poder. En este mismo orden interpretativo, nos guiamos por el criterio de que deben buscarse formas de interpretación prácticas y no imprácticas, que nos lleven por lo mismo a admitir que nos desviamos un poquito del contenido constitucional cuando en la ley decimos que en materia de promulgación de leyes, el secretario, comente que efectivamente existe, es el Secretario de Gobernación, y no otro.

Nos guiamos por el criterio interpretativo en cuanto a que las palabras deben ser entendidas en su sentido general y común y no interpretadas las propias palabras conforme a criterios restrictivos o particularizantes y en esta medida lo planteo por lo que se refiere únicamente al vocablo "decreto". Nos orientamos porque la interpretación de la Constitución debe tener en cuenta que se trata de un conjunto armónico de normas y

no un conjunto antitético de disposiciones y preceptos, por lo mismo, no podemos hacer interpretaciones excluyentes, sino coadyuvar los diversos preceptos de la Constitución para darles esa armonía que su interpretación hace aconsejable y demanda de un cuerpo colegiado de la naturaleza del que pertenecemos.

Finalmente, nos orientamos como un quinto criterio de carácter interpretativo, en el sentido de que las disposiciones de la Constitución deben entenderse con un criterio restrictivo y no con un criterio extensivo cuando de lo que se trata es de excepciones que en la propia Constitución se plantean. Y el refrendo al que la Constitución se refiere, es exclusivamente el refrendo de los actos del Ejecutivo, no el refrendo de los actos en los cuales el Ejecutivo promulga actos del Legislativo.

Esta debe ser una interpretación fundamental para nosotros porque de otra suerte, estaríamos dándole a los secretarios de Estado facultades que la Constitución no les otorga en ningún momento. Recuerdese que la Constitución se refiere a ellos como secretarios del despacho o como jefes del departamento administrativo.

Coincido con el ciudadano diputado Ortiz Gallegos que hay un Secretario de Estado que es el competente, y justamente el que estimo es competente y así lo ha estimado mayoritariamente la Comisión de Puntos Constitucionales, para los efectos del decreto promulgatorio, es el Secretario de Gobernación, pero vale decir, y con esto termino, que no se está planteando modificación alguna al párrafo primero del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública que repite en sus términos lo preceptuado por el artículo 92 de la Constitución.

Que no quede pues en el ánimo de los miembros de esta honorable asamblea que hay una interpretación distorsional de la letra de la Constitución ni que estemos buscando un subterfugio arbitrario para vulnerar el precepto constitucional. Si la comisión en su mayoría hubiese estimado, como lo hubiese estimado la Cámara de origen, que en este caso es el Senado de la República, que era necesario proceder a plantear una modificación de tipo constitucional, no existe ningún impedimento o no lo habría existido ni de carácter jurídico ni de carácter político para no proceder en consecuencia y debatirlo con la misma libertad y franqueza que ahora discutimos las reformas de la Ley Orgánica de la Administración.

No se trata de un acto de imposición ni se trata de un acto de obediencia, se trata de un acto de absoluta persuasión jurídica en cuanto a que tenemos la razón y esperamos que esta impera en esta asamblea. Gracias.

El C. Presidente: —Había solicitado previamente la palabra para hechos el señor diputado Eduardo Valle. Con gusto se la concedemos, después a usted, diputado Ortiz Gallegos.

El C. Miguel Eduardo Valle Espinosa: —Gracias. Efectivamente ha sido, en momentos, muy sutil la discusión. Nosotros no llegamos a tal grado de elaboración jurídica. Vemos el problema desde otro punto de vista más cercano a las situaciones políticas y el poder muy grande y a las grandes atribuciones y numerosas atribuciones que tiene el Presidente de la República.

El Presidente de la República puede nombrar libremente a los secretarios de despacho, como dice la Constitución, pero los secretarios de despacho no se convierten por este hecho en amanuenses del Presidente de la República. Los secretarios de despacho adquieren responsabilidades de carácter constitucional, jurídica y política, y precisamente por ello los secretarios de despacho no se convierten por este hecho en amanuenses del Presidente de la República, los secretarios de despacho adquieren responsabilidades de carácter constitucional jurídica y política. Y precisamente por ello los constituyentes les dieron alguna defensa, algún procedimiento que les permitiese a ellos como secretarios de despacho, tener una opinión frente al poder presidencial en nuestro país.

Nosotros no queremos secretarios de despacho convertidos en amanuenses, consideramos que como altos funcionarios públicos, como altos servidores públicos necesitan de algún instrumento precisamente también, incluso en algún momento, hasta para dar su opinión que va es difícil cuando el Presidente de la República tiene todos los instrumentos de control del poder público inmediato en nuestro país.

Así, pues, nosotros no entendemos muchas sutilezas, entendemos lo que se expresa en términos de derecho constitucional, porque tontos tampoco somos, pero si vemos que hay un problema aquí que tiene una enorme importancia en términos de poder político, de concentración de poder personal en la República.

No se modifica el artículo 10 de la Administración Pública Federal, el artículo 10 efectivamente establece con precisión que no hay jerarquías en las secretarías de Estado, que ahora les llaman así cuando antes eran secretarías de despacho, pero ahora no hay, por fortuna, jerarquías, pero evidentemente en el terreno de la política hay funciones y atribuciones y cuando se le da una atribución del carácter que hoy se está planteando en la reforma por parte de la mayoría de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, cuando se da esta atribución, se establece una preeminencia factual en términos políticos, para el Secretario de Gobernación.

Efectivamente, en términos del decreto del Ejecutivo, no se modifica la situación de que debe ir la firma del Secretario de Despacho, pero en términos de los decretos o leyes expedidos por el Congreso de la Unión, si se establece la precisión de que sea con sólo la

firma del Secretario de Gobernación como esta situación pase a su curso constitucional, y de una manera muy simpática, simpática diría yo, muy realmente notable, se nos dice que es porque el Secretario de Gobernación tiene que ver con el *Diario Oficial* porque se presenta esta reforma, bueno ya aclaraba el diputado Juan de Dios Castro que promulgación no implica solamente publicación, que hay un curso que va mucho más allá de la sola publicación en el *Diario Oficial*, y si eso fuese entonces la reforma podía establecer que simple y llanamente el Secretario de Gobernación publicase la promulgación, el decreto promulgatorio y con esto estaríamos resolviendo el problema, pero no se trata de eso y los compañeros de la mayoría de la Comisión de Gobernación saben perfectamente y están plenamente conscientes de que no se trata de eso. De esta manera se está afectando su equilibrio y un balance de poderes incluso al interior del Ejecutivo, y nosotros no estamos de acuerdo en que se afecte este equilibrio o este balance de poderes.

En realidad nosotros no podemos olvidar que la promulgación de la ley es un elemento fundamental para la obediencia civil generalizada, esto es un elemento definitivo en términos de lo que significa la obediencia de la población y en su caso de la sociedad con respecto a la ley que ha sido en un momento de determinación, expedida por el Congreso de la Unión, pero en otro momento determinado promulgada por el Ejecutivo, porque de otra manera simplemente se diría, bueno yo no conozco la ley, aquí hay un problema de carácter fundamental y como nosotros sabemos que pocas cosas se hacen como capricho de circunstancia —y cito las palabras del diputado Diego Valadés— y entendemos que la propuesta que se hace por parte de la mayoría de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales es de fondo, puesto que no es capricho de circunstancia, nosotros nos preguntamos por qué se está dando esta situación. ¿Por qué en estos momentos se está dando esta situación? ¿qué significado tiene crear un vicepresidente en términos factuales, en términos de hechos?, ¿qué significado tiene crear un vicepresidente en estos momentos? ¿por qué se plantea con características de premura incluso, este problema?

Nosotros entendemos que efectivamente Miguel Mancera, se haya opuesto al decreto de nacionalización de la banca, sí, lo entendemos. Y entendemos que ahora quieran concentrar más poder en la persona del Presidente de la República, también lo entendemos. Pero lo que no entendemos es por qué en estos momentos ¿qué significado preciso tiene precisamente crear en estos momentos un vicepresidente factual en nuestro país? Esto es un argumento burdo, diría yo, que no es sutil, que no está lleno, perdónenme ustedes el barbarismo, de la sofisticación o sofisticidad o de lo sofisticado de la discusión constitucional interesante y fundamental que estábamos escuchando hace unos momentos.

Es simplemente un problema político. ¿Para qué en estos momentos se establece una reforma de estas características? ¿Qué tiene que ver con la carrera por la Presidencia de la República? Quién sabe. Será interesante que ustedes lo explicaran. Gracias.

El C. Presidente: —Tiene la palabra el C. diputado Eugenio Ortiz Gallegos... Declina.

Proceda la secretaría, en consecuencia, a consultar a la asamblea, en votación económica, si considera suficientemente discutido en lo general y en lo particular el artículo único del proyecto de decreto.

El C. secretario Reyes Rodolfo Flores Zaragoza: —Por instrucciones de la presidencia, se pregunta a la asamblea si considera suficientemente discutido en lo general y en lo particular el artículo único del dictamen... Los que estén por la afirmativa, sirvanse manifestarlo... Suficientemente discutido, señor presidente.

El C. Presidente: —Proceda la secretaría a tomar en un solo acto la votación nominal en lo general y en lo particular del artículo único del proyecto de decreto.

El mismo C. Secretario: —Se va a proceder a recoger la votación nominal del proyecto de decreto. Se ruega a la Oficialía Mayor haga los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento.

(VOTACION.)

Señor presidente, se emitieron 228 votos en pro. 41 en contra y dos abstenciones.

El C. Presidente: —Aprobado en lo general y en lo particular el artículo único del proyecto de decreto por 228 votos. Aprobado el decreto que adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El C. secretario Reyes Rodolfo Flores Zaragoza: —Pasa al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

**PUBLICACION EN EL
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION**

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Decreta:

SE ADICIONA LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

ARTICULO UNICO.—Se adiciona con un segundo párrafo el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos:

ARTICULO 13.—

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de

la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO.—El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D. F., a 13 de diciembre de 1985.—
Sen. Socorro Diaz Palacios, Presidenta.—Dip. Fernando Ortiz Arana, Presidente.—Sen. Luis José Dorantes Segovia, Secretario.—Dip. Reyes Rodolfo Flores Zaragoza, Secretario.—Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los trece días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco.—Miguel de la Madrid H.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación Manuel Bartlett D.—Rúbrica