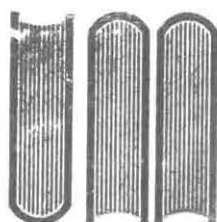


UNIVERSIDAD DE MONTERREY

DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS
LICENCIATURA EN DERECHO



UNIVERSIDAD
DE MONTERREY

11/11/77
"LA NECESIDAD DE REFORMAR LA CONSTITUCION
PARA REGLAMENTAR LA INTERVENCION DEL
EJECUTIVO FEDERAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

11/11/77
ROLANDO GUZMAN ROCHA

*Clasificación
11/11/77
1997
11/11/77
11/11/77*

11/11/77 900823

MONTERREY, N. L., A 12 DE JUNIO DE 1987

A Dios:

Por concederme la fuerza y el tesón de lo que he llegado a ser y seré.

A mis Padres:

Con cariño y respeto por todos sus esfuerzos para el logro de mis metas y por haberme brindado su apoyo y comprensión en todos los momentos difíciles y buenos que he tenido en la vida.

A mis Hermanos:

Con gratitud porque gracias a ellos he comprendido muchas cosas en la vida y han sido un ejemplo a seguir.

A mis Sinodales:

Dr. Sergio T. Martínez Arrieta

Lic. Jorge M. Aguirre Hernández

Lic. Pedro Quezada Bautista

Con toda mi admiración y respeto.

A mis Maestros:

A quienes les agradezco
todas las enseñanzas que me
han brindado.

A mis Compañeros:

A quienes siempre recordaré,
ya que con ellos compartí
momentos de alegría, esperanzas
y anhelos.

INDICE

I. INDICE.....	i
II. INTRODUCCION.....	iii
III. CAPITULO I.....	1
MARCO TEORICO GENERAL SOBRE LA INTEGRACION DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO FEDERALES Y EL PROCESO LEGISLATIVO ORDINARIO.	
A. INTEGRACION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.	
B. INTEGRACION DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL.	
C. BREVE ANALISIS SOBRE EL PROCEDIMIENTO LEGIS- LATIVO ORDINARIO.	
1. INICIATIVA.	
2. DISCUSION.	
3. APROBACION.	
4. SANCION.	
5. PUBLICACION.	
6. INICIACION DE LA VIGENCIA.	
a. SISTEMA SUCESIVO.	
b. SISTEMA SINCRONICO.	
IV. CAPITULO II.....	26
ANALISIS DE LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE EN EL PROCESO LEGISLATIVO.	
A. LA INICIATIVA DE LEY.	
B. EL VETO.	

C. LA PROMULGACION.

D. LA PUBLICACION.

V. CAPITULO III.....	61
PROBLEMATICA Y POSIBLE SOLUCION PARA EL DESEQUILI- BRIO ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO FE- DERALES EN EL PROCESO LEGISLATIVO.	
A. PROBLEMATICA.	
B. POSIBLE SOLUCION PARA EL DESEQUILIBRIO EN- TRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO FE- DERALES EN EL PROCESO LEGISLATIVO.	
VI. CONCLUSIONES.....	vi
VII. BIBIIOGRAFIA.....	ix

INTRODUCCION

Sin duda alguna la teoría de la división de poderes ha prevalecido a lo largo de mucho tiempo, ya que desde la época de Montesquieu el cual clamó ¡Que el poder detenga al poder!, ha sido un tema objeto a infinidad de discusiones y estudios.

Tomando como base el progreso alcanzado en diferentes -- pueblos, los creadores de nuestro sistema político en una labor de imitación y tratando de alcanzar el progreso observado en dichas comunidades, adoptaron para nuestro sistema político los principios de democracia, de representación, de organización federal y republicana, así como las ideas de soberanía popular, de necesidad de un texto constitucional escrito y de fijación expresa de los derechos esenciales de los gobernados.

Es indudable que dentro de este marco se ubica de manera primordial el principio de la división de poderes, el cual consideramos que en México fué ajeno a las prácticas políticas y a la ideología prevalecientes antes de la Independencia.

Sin embargo, en la práctica, el principio de la división de poderes no ha logrado desarrollarse totalmente debido a que hay funciones o atribuciones de un poder que necesariamente -

interfieren en las atribuciones del otro, más, sin embargo, la presente Tesis no tiene por objeto analizar todas las interferencias entre los diversos poderes, sino únicamente analizar cómo el poder Ejecutivo es titular de atribuciones en el proceso legislativo, para así poder determinar si adquiere una presencia relevante en este proceso.

Creemos que es de importancia el presente estudio, porque va a permitir conocer de manera más profunda las facultades de que se encuentra investido el poder Ejecutivo en México, para así poder adoptar una postura crítica sobre ellas.

Para alcanzar el objetivo que nos hemos planteado consultaremos las disposiciones que al respecto contiene nuestra Carta Magna, así como diversos tratados que sobre Derecho Constitucional han escrito distinguidos autores.

La Tesis se va a desarrollar de la siguiente manera: en el primer capítulo, fijaremos el marco teórico general sobre la integración de los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y sobre el proceso legislativo ordinario, para que el lector se pueda ubicar dentro del tema que se va a tratar; en el segundo capítulo veremos cuáles son las facultades que tiene el Presidente dentro del proceso legislativo y comprobaremos cómo el titular del Poder Ejecutivo Federal ha desarrollado una

fuerte presencia en el proceso de creación de las leyes y en el tercer capítulo hablaremos sobre la problemática planteada en el transcurso de la Tesis y daremos nuestra opinión sobre la posible solución para evitar el desequilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales en el proceso legislativo, tratando de atemperar con ello la fuerte presencia del primero sobre el segundo en el proceso de creación de las leyes.

Por último, asentaremos nuestras conclusiones que contendrán la recapitulación de la problemática planteada a través de la presente Tesis.

Las ideas que exponemos a lo largo de la presente Tesis no pretenden ser ideales y perfectas, toda vez que las mismas están sujetas a discusión.

CAPITULO I
MARCO TEORICO GENERAL SOBRE LA INTEGRACION
DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO FEDERALES
Y EL PROCESO LEGISLATIVO ORDINARIO

Previamente al estudio en sí de la presente Tesis es conveniente analizar la forma en que están integrados respectivamente los poderes ejecutivo y legislativo federales.

Es importante estudiar la integración de dichos poderes, porque con ello se demuestra el equilibrio que teóricamente se deben guardar los diferentes poderes y prueba de ello es, como lo veremos en el presente capítulo, el hecho de que la Constitución al integrar los Poderes Ejecutivo y Legislativo no denota disposición alguna que demuestre la presencia de un

Poder sobre el otro.

Sin embargo, cuando la Constitución atribuye u otorga -- las respectivas facultades y obligaciones a cada uno de los -- poderes podemos observar que se rompe el equilibrio que ella pretendía, porque como lo estudiaremos en el capítulo posterior dentro del proceso legislativo que ordinariamente debería ser facultad atribuida exclusivamente al Congreso de la Unión, interviene con diversos actos el Poder Ejecutivo.

Ahora bien, pasaremos enseguida a analizar la integración de los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, que es uno de los objetivos que nos hemos planteado en el presente capítulo.

A. Integración del Poder Ejecutivo Federal.

El Poder Ejecutivo Federal de acuerdo con el artículo 80 de la Constitución en vigor se integra como sigue:

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'".

La expresión de Supremo Poder Ejecutivo es una reminisen-

cia de otras épocas en que se acostumbraba calificar de supremos a los poderes, como por ejemplo, en los Elementos Constitucionales de Rayón(1) se menciona el "Supremo Congreso", y en la Constitución de Apatzingán(2) se habla de "supremo congreso", "supremo gobierno" y de "supremo tribunal de justicia".

No obstante lo anterior, actualmente calificar de supremo al poder ejecutivo y por ende al Presidente, significa únicamente que él es la cúspide de la pirámide administrativa; pero el poder ejecutivo es sólo y exclusivamente el Presidente de la República y por lo tanto es un poder ejecutivo unitario.

Sin embargo, en el transcurso de la historia no siempre hemos tenido un poder ejecutivo unitario, como por ejemplo en la Constitución de Apatzingán sancionada el 22 de Octubre de 1814 y que no tuvo vigencia real, en su artículo 132 disponía que el Supremo Gobierno se componía por tres individuos, con lo cual estructuraba a un ejecutivo colegiado.(3)

En México, el problema de la unidad o colegialidad del e-

(1) Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México (1808-1975)." (México, Porrúa, 1975) p. 25.

(2) Ibidem. p.p. 37, 45 y 50.

(3) Ibidem. p. 45.

jecutivo se discutió ampliamente en el constituyente de 1823-1824 al debatirse los artículos del acta constitutiva de 1824(4), no obstante, que el tema ha sido objeto de infinidad de discusiones, nosotros nos inclinamos por la existencia de un ejecutivo unitario como el que regula nuestra Constitución vigente porque una de las funciones que tiene como es la de ejecutar la ley, debe ser ante todo de manera pronta, expedita y eficaz, además, en la política debe haber unidad de pensamiento y dirección de los negocios públicos, y esto necesita unidad y por último la política entre los pueblos tiene un carácter de secreto y reserva que solo sería factible con la existencia de un Presidente unitario.

Siguiendo con nuestro estudio tenemos que el artículo 81 de nuestra Carta Magna en vigor dispone que:

"La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral".

Sin embargo en el transcurso de nuestra historia constitucional no siempre ha sido directa la elección del Presidente, para ejemplo de ello, basta citar la disposición respectiva - contenida en la Constitución de 1857 y al efecto, el artículo

(4) Carpijo, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano".
(México, Siglo Veintiuno, 1979) p. 47.

76 de ese ordenamiento legal establecía que:

"La elección de presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral". (5)

Es posible apreciar cierta ventaja en el sistema de elección directa porque es elegido como Presidente aquel ciudadano que obtiene la mayoría de los votos populares, en cambio, tratándose del sistema de elección indirecta puede darse el caso de que los electores designen Presidente a alguien que haya recibido menos votos que otro candidato, además, dicha elección directa es el justificante del principio de la irrevocabilidad del cargo, y ello es así porque si la investidura del titular de la presidencia de la República emana de la voluntad mayoritaria del pueblo mexicano expresada en votación directa de los ciudadanos, sería absurdo que cualquier otro órgano del Estado, por más elevado que se suponga, como por ejemplo el Congreso de la Unión, pudiese removerlo del citado cargo, más es preciso advertir, que el principio de irrevocabilidad no implica que el Presidente no pueda renunciar a su puesto tan significativo, siendo esta posibilidad muy limitada ya que la renuncia debe basarse en causa grave que debe calificar el Congreso de la Unión.

(5) Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. p. 620.

Pasemos ahora a desarrollar la integración del Poder Legislativo Federal.

B. Integración del Poder Legislativo Federal.

Tenemos nosotros que el artículo 50 de la Ley Fundamental de nuestro País dice lo siguiente:

"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".

Del artículo anterior podemos inferir que nuestra Constitución en lo que se refiere al Poder Legislativo adopta el sistema de dos Cámaras, o bicamalista.

Historicamente encontramos que dicho sistema de acuerdo con Tena Ramírez nace en Inglaterra en el siglo XIV cuando se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en dos cuerpos distintos, cada una de las dos Cámaras representó a clases diferentes: la Cámara Alta o de los Lores representó a la nobleza y a los grandes propietarios y la Cámara Baja o de los Comunes representó al pueblo.(6)

(6) Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". (México, Porrúa, 1983) p. 263.

En el derecho norteamericano, que es podríamos decir heredero del Inglés, el sistema bicamarista fué adoptado con fines del todo diversos a los ingleses, ya que confería a la Cámara de Representantes la personería del pueblo y al Senado la de los Estados.(7)

Consideramos de suma importancia subrayar que ambas Cámaras tanto la de Diputados como la de Senadores gozan aquí en México de igual poder y poseen las mismas facultades, salvo algunas cuyo ejercicio reserva la misma Constitución a cada una de ellas.

Las dos Cámaras tienen la misma representación o sea, la del pueblo mexicano como una colectividad organizada en Nación, y la voluntad legislativa de ésta corresponde ejercitarla tanto a Diputados como Senadores en su calidad de miembros del Congreso.

Por la consideración anterior es inexacta la clasificación que vulgarmente se da de Cámara Popular o Cámara Baja a la Cámara de Diputados y de Cámara Alta o Federal a la de Senadores, pues tanto una como otra constituyen las dos ramas que integran el cuerpo único legislativo de la Nación, o sea el Congreso,

(7) Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. p. 263.

siendo designados los miembros de ambas directamente por el pueblo.

Podemos decir que se trata de dos componentes iguales de un mismo organismo que es el Congreso, por lo cual no pueden tener validez constitucional las leyes o decretos que sean votados por una sola de las Cámaras, o sin llenarse los procedimientos fijados por la Constitución, toda vez que el carácter imperativo y obligatorio de las leyes sólo dimana del Congreso actuando como unidad, como un todo es decir como órgano legislativo del Estado.

El Congreso es el órgano legal para la función legislativa y los miembros de las Cámaras individualmente o en grupo, sin seguir los procedimientos y sin llenar las formalidades que la Constitución establece, no tienen la representación del Poder Legislativo, ni validez sus actos, ni pueden dictar disposiciones de carácter general que obliguen a la Nación; porque la función legislativa sólo corresponde al Congreso como tal, como órgano colectivo integrado por dos miembros distintos, pero identificados en propósitos, de tal manera que el uno no puede obrar válidamente sin la actuación complementaria del otro.

El Congreso de la Unión se integra de acuerdo con nuestra

Carta Magna de la siguiente manera:

El artículo 51 dispone:

"La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada - tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente".

El artículo 52 de nuestra Ley Fundamental, cuyo texto fué reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial el día 15 de Diciembre de 1986, establece la forma como se integra la Cámara de Diputados y al efecto expresa:

"La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".

Antes de la reforma el artículo decía:

"La Cámara de Diputados estará integrada por - trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema

de distritos electorales, uninominales y hasta cien diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".

La institución de los diputados de representación proporcional, unidos a los de mayoría, ha otorgado a la Cámara de Diputados mayor representatividad popular pluripartidista y pluriideológica, denotándose en dicha Cámara un avance democrático.

Los Diputados de elección mayoritaria tienen como base los distritos electorales uninominales para dividir al territorio nacional, atribución ésta que compete a la Comisión Federal Electoral según lo dispone la fracción IX del artículo 82 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y en virtud de ello dicha Comisión puede atendiendo los requerimientos demográficos variar la división territorial, demarcando periódicamente los distritos uninominales.

Los Diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, podrán obtener sus votos, de acuerdo con nuestra Constitución únicamente en hasta cinco

circunscripciones electorales plurinominales, dejándose a la ley reglamentaria correspondiente la determinación de la forma de demarcar territorialmente dichas circunscripciones.

Cada partido político que cumpla con las condiciones y requisitos previstos en las fracciones I y II del artículo 54 de nuestra Constitución, tendrá derecho a que le sean asignados por el mencionado principio el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente, de acuerdo a las fórmulas electorales y los procedimientos que determinan la respectiva ley ordinaria.

Asimismo el artículo 56 del citado ordenamiento reformado igualmente el día 15 de Diciembre de 1986 expone lo siguiente:

"La Cámara de Senadores se compondrá de dos -- miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

La legislatura de cada Estado y la Comisión -- Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos".

Es importante hacer la aclaración al lector de que conforme al artículo segundo de la reforma, los Senadores que se elijan a las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en funciones del 1º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991, y los que se elijan para la LIV Legislatura que serán los nombrados en segundo lugar, durarán en funciones del 1º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991.

Antes de la reforma el artículo establecía lo siguiente:

"La Cámara de Senadores se compondrá de dos -- miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada -- seis años.

La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos".

Estamos de acuerdo con el autor Ignacio Burgoa en el sentido de que Senado tiene un origen electivo popular directo, que representa a los Estados de la Federación y al Distrito Federal y que todo lo anterior es independiente de la densidad demográfica de cada entidad, al efecto Burgoa dice:

"El Senado tiene, como la Cámara de Diputados,

un origen electivo popular directo. No representa, consiguientemente, a ninguna clase social sino a los Estados de la Federación mexicana y al Distrito Federal, siendo la población de estas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica, por lo que en su formación concurren paritariamente".(8)

Habiendo quedado explicada la integración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, podemos comprobar que existe un equilibrio entre los dos Poderes y no hay superioridad de uno sobre el otro, en cuanto a la integración de cada uno de ellos.

Sin embargo, la Constitución, al regular el proceso legislativo que ordinariamente debería ser competencia exclusiva - del Congreso de la Unión, otorga cierta intervención al Poder Ejecutivo, el cual, en el transcurso del tiempo y con sus diversos actos dentro del proceso legislativo, ha logrado alcanzar cierto predominio sobre el Poder Legislativo, rompiéndose con ello el equilibrio entre estos dos Poderes Federales.

En el apartado siguiente explicaremos cuáles son los pa-

(8) Bargoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". (México, Porrúa, 1984) p. 691.

tos que se siguen dentro del procedimiento legislativo para la elaboración o creación de las leyes, para así posteriormente estudiar la intervención que en dicho proceso tiene el Poder Ejecutivo Federal y comprobar el desequilibrio que se ha tornado entre ambos Poderes, manteniéndose cierto predominio o presencia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo.

C. Breve Análisis Sobre el Procedimiento Legislativo Ordinario.

Es importante para la presente Tesis estudiar las diversas etapas del procedimiento legislativo aunque sea en una forma somera, porque con ello el lector se da una idea clara de como se elaboran las diversas leyes federales y, a la vez, se percata de los diversos actos en que interviene el titular -- del Poder Ejecutivo dentro del proceso legislativo.

Así tenemos que García Maynez señala que en el proceso legislativo existen seis diversas etapas a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.(9)

A fin de explicar en que consisten los diferentes momen-

(9) García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". (México, Porrúa, 1982) p. 53.

tos de tal proceso, tomaremos como ejemplo las diversas etapas de la formación de las leyes federales, de acuerdo con la Constitución vigente. Las normas relativas se hallan contenidas en los artículos 71 y 72 de la citada Ley Fundamental y 3 y 4 del Código Civil para el Distrito Federal. Los primeros dos se refieren a la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción y la publicación y los dos últimos fijan las reglas sobre la iniciación de la vigencia.

Son dos los poderes que en nuestro País, intervienen en la elaboración de las leyes federales: el Legislativo y el Ejecutivo.

1. Iniciativa.

Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley y se regula en el artículo 71 constitucional que dispone lo siguiente:

"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;
- 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."

2. Discusión.

Es el acto por medio del cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. Así el primer párrafo del artículo 72 constitucional dispone:

"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".

El inciso h) del citado artículo establece ciertas materias que deberán discutirse primeramente en la Cámara de Diputados, dice así dicho inciso:

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

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

3. Aprobación.

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

4. Sanción.

Es la aprobación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo y si niega su aprobación al proyecto ejercerá el derecho de veto.

5. Publicación.

Es el acto por el cual la ley se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el Diario Oficial de la Federación.

Las respectivas reglas sobre discusión, aprobación, sanción y publicación hallanse consignadas en los incisos a), b), c), d), e), f), g) e i) del artículo 72 Constitucional y que a continuación transcribimos.

"A) Aprobado un proyecto en la Cámara de su ori-

gen, pasará para su discusión a la otra. Si está lo eprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

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

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

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

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

chado 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 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 las interpretaciones, 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.

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

Habiéndose transcrito el artículo anterior, creemos que servirá de ayuda para entenderlo mejor el cuadro sinóptico o esquema que acertadamente realizó el autor Eduardo García Maynez y que enseguida transcribimos.(10)

PROYECTOS NO VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

CAMARA DE ORIGEN:	CAMARA REVISORA:	RESULTADO	P. EJECUTIVO
Primer caso: aprueba	aprueba.	Pasa al ejecutivo.	publica.
Segundo caso: aprueba. aprueba nuevamente.	rechaza totalmente. desecha nuevamente.	vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente el proyecto no puede volver a presentarse en el mismo período de sesiones.	
Tercer caso: aprueba. aprueba nuevamente.	rechaza totalmente. aprueba.	vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente pasa al Ejecutivo.	publica.

(10) García Maynez, Eduardo. Ob. Cit. p.p. 58-59.

PROYECTOS NO VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

CAMARA DE ORIGEN:	CAMARA REVISORA:	RESULTADO	P. EJECUTIVO
Cuarto caso: aprueba. aprueba supresión, reformas o adiciones.	desecha en parte, reforma o adición.	vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones. pasa al Ejecutivo.	publica.
Quinto caso: aprueba. rechaza supresión reformas o adiciones.	desecha en parte, reforma o adición. insiste en supresión, adición o reforma.	vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones. el proyecto no puede volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones.	
Sexto caso: aprueba. rechaza supresión, reformas o adición.	desecha en parte, reforma o adición. rechaza supresión, reformas o adiciones, es decir, acepta el proyecto primitivo.	vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones. pasa al Ejecutivo.	publica.
Séptimo caso: rechaza.		no puede volver a presentarse en las sesiones del año.	

PROYECTOS VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

CAMARA DE ORIGEN:	CAMARA REVISORA:	P. EJECUTIVO	RESULTADO
aprueba. insiste en su proyecto por mayoría de las $\frac{2}{3}$ partes de votos.	aprueba. insiste por la misma mayoría.	desecha en todo o en parte. debe ordenar la publicación.	vuelve a la Cámara de origen con sus observaciones.

6. Iniciación de la Vigencia.

En el derecho mexicano existen dos sistemas de iniciación

de la vigencia de una ley: el sucesivo y el sincrónico. Las reglas concernientes a los dos sistemas se encuentran en los artículos 3º y 4º del Código Civil para el Distrito Federal.

a. Sistema Sucesivo.

El artículo 3º del Código Civil dispone que:

"Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

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

La disposición legal transcrita hace referencia al sistema sucesivo y revela que son dos las situaciones que pueden presentarse: si se trata de fijar la fecha de iniciación de la vigencia con relación al lugar en que el Diario Oficial se publica, habrá que contar tres días a partir de aquél en que la disposición aparece publicada; tratándose de un lugar distinto,

deberá añadirse a dicho plazo un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad.

Al lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquél en que la norma entra en vigor, recibe, en la terminología jurídica, el nombre de *vacatio legis*.

García Maynez define así la *vacatio legis*:

"Es el término durante el cual racionalmente - se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo".(11)

Concluido el lapso de la *vacatio legis* la ley obliga a - todos los comprendidos dentro del ámbito personal de aplicación de la norma, aún cuando, de hecho, no tengan o no hayan podido tener noticia de la nueva disposición legal, ya que existe el principio general de derecho que establece que la ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento, sin embargo, dicho principio sufre una excepción en nuestro sistema y es la que se - consagra en el artículo 21 del Código Civil vigente en el Distrito Federal que establece que:

(11) García Maynez, Eduardo. Ob. Cit. p. 57.

"Los jueces, teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o de ser posible concederles un plazo para que la cumplan, siempre que no se trate de leyes que afecten directamente el interés público".

En este sistema sucesivo la fecha de iniciación de la vigencia de una ley federal va alejándose de la de publicación conforme crece la distancia entre la Ciudad de México y los diferentes lugares de la República.

b. Sistema Sincrónico.

El sistema sincrónico se halla consagrado en el artículo 4º del Código Civil para el Distrito Federal que dice:

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

En este sistema sincrónico la iniciación de la vigencia de la ley es el día que la misma legislación establece, sin im-

portar las distancias entre los diversos Estados de la Federación.

Hasta aquí hemos pretendido introducir al lector al conocimiento del procedimiento legislativo que es otro de los objetivos que nos hemos planteado en el presente capítulo, y lo cual, será la base para estudiar y comprender como el titular del Poder Ejecutivo a través de sus diversas intervenciones dentro de este procedimiento ha logrado imponerse sobre el Poder Legislativo a tal grado que pudiera hablarse de cierto predominio o presencia del primero sobre el segundo, quedando en consecuencia desvirtuada prácticamente la teoría de la división de poderes que tiene por contenido la igualdad entre todos ellos.

En el siguiente capítulo estudiaremos con más detenimiento y profundidad las diferentes facultades presidenciales dentro del procedimiento legislativo para comprobar el desequilibrio surgido entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales.

CAPITULO II
ANALISIS DE LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE
EN EL PROCESO LEGISLATIVO

La finalidad del presente capítulo es estudiar y analizar que facultades tiene nuestro Primer Mandatario con relación - al proceso que la Ley Fundamental de nuestro País establece - para la creación de las diferentes leyes y comprobar como nuestro Presidente tiene una intervención predominante en dicho - proceso.

Antes de entrar a dicho estudio, haremos una breve clasificación de las facultades del Presidente.

Según Jorge Carpio dichas facultades provienen de tres

grandes fuentes a saber: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político al efecto escribe:

"El presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la constitución, las leyes ordinarias y el sistema político."(12)

Continúa citando Carpizo diferentes ejemplos de cada una de las clasificaciones anteriores, así, señala:

"Como ejemplo de facultades constitucionales podemos mencionar: la de nombramiento, las que ejerce en materia internacional y las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de las leyes.

Entre las facultades que provienen de leyes ordinarias podemos mencionar: su intervención en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y su intromisión en los medios masivos de comunicación.

Como ejemplos de facultades que provienen del sistema político, podemos mencionar: su papel como jefe del PRI, la designación de su sucesor y de los gobernadores."(13)

Habiendo dejado asentada la clasificación propuesta por Jorge Carpizo, entraremos al estudio de las facultades del Presidente en el proceso legislativo.

(12) Carpizo, Jorge. Ob. Cit. p. 82.

(13) Ibidem.

El Presidente de la República interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de diferentes actos los cuales a continuación analizamos.

A. La Iniciativa de Ley.

En primer lugar tenemos el acto de la iniciativa de ley, ya que de acuerdo con nuestro artículo 71 constitucional, el Presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, es decir, el Presidente tiene la facultad, no obligación, de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras para que se expidan como ordenamientos jurídicos positivos, en este sentido Ignacio Burgoa define el acto de la iniciativa como sigue:

"Es la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, para que discutidas y aprobadas sucesivamente en una y otra, se expidan por éste como ordenamientos jurídicos incorporados al derecho positivo."(14)

Esta facultad que se le otorga al titular del Poder Ejecutivo Federal se ha justificado, porque se considera que el Presidente conoce las necesidades públicas(15), porque los depar-

(14) Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. p. 767.

(15) Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. p. 280.

tamentos administrativos que ayudan en sus labores al Presidente están mejor preparados técnicamente y más documentados que cualquier miembro del Congreso(16) y porque es dicho funcionario quien, por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la dinámica del País y quien por conocerla es el más capacitado para proponer las medidas legales adecuadas a efecto de resolver y satisfacer los problemas y necesidades que afronta.(17)

En la práctica tenemos que el titular del Poder Ejecutivo Federal es quien envía la gran mayoría de las iniciativas al Congreso y que posteriormente se convierten en ley, puede decirse que aproximadamente es más del ochenta por ciento de la legislación la que procede de iniciativas del Ejecutivo.

Además en la práctica se ha comprobado que los proyectos de ley que envía el Ejecutivo, son los que menos errores, absurdos o aberraciones contienen, permitiendo su elaboración -desapasionada una mejor sistematización de las normas que comprende, sin motivarse, por lo general en la demagogia política matiza a los que provienen de los diputados e senadores.(18)

(16) Lanz Duret, Miguel. "Derecho Constitucional Mexicano".
(México, C.E.C.S.A., 1982) p. 152.

(17) Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. p. 768.

(18) Ibidem.

Jorge Carpizo hace un estudio a partir del año de 1935 y hasta la época de Obregón del porcentaje de iniciativas del - Ejecutivo que fueron aprobados, así establece:

"En 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley enviados por el ejecutivo fueron aprobados por unanimidad en la cámara de diputados. En 1943, fue aprobado por unanimidad el 92% de los proyectos; en 1947, el 74%; en 1949, el 77%; en 1953, el 59%; en 1955, el 62%, y en 1959 el 95%.

En contra de los proyectos votaron en 1943 el 4% de los diputados; en 1947, el 3%; en 1949, el 3%; en 1953, el 3%; en 1955, el 5%; y en 1959, el 4%.

Durante el período de Obregón, más del 98% de las leyes aprobadas por el Congreso fueron iniciativas presidenciales."(19)

Todo lo anterior no hace más que confirmar que en México, en la práctica, es el Presidente el que formula la gran mayoría de las iniciativas de ley, para que sean aprobadas por el Congreso de la Unión, el cual generalmente por no decir que - totalmente las ha aprobado, denotándose con ello la fuerte -- presencia del Presidente en el proceso de creación de las leyes.

B. El Veto.

(19) Carpizo, Jorge. Ob. Cit. p. 84.

En segundo lugar se encuentra el acto del veto previsto por el inciso b) del artículo 72 constitucional y que consiste en que el Presidente puede hacer observaciones y devolver a la Cámara de origen proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, dentro de los diez días hábiles o 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.

El veto remonta sus orígenes hasta el régimen jurídico público romano, en que los tribunos del pueblo podían oponerlo a todo proyecto de ley que amenazara la independencia de la nación o que lesionara sus derechos o intereses. Su ejercicio se conoce con el nombre de "intercessio."(20)

El veto es una institución con tradición constitucional regulada en la Constitución de Cádiz (artículos 144-150), en la de Apatzingán (artículos 128 y 129), en la de 1824 (artículos 55 y 56), en la Centralista de 1836 (artículos 35, 36 y 37 de la ley tercera) y en la de 1857 (artículo 71).(21)

(20) Carpizo, Jorge. Ob. Cit. p. 85.

(21) Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. p.p. 44, 77, 176, 217 y 617.

Las finalidades que persigue el veto de acuerdo con Carpizo son las siguientes:

"a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.

b) Capacitar al ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo.

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder ejecutivo en el procedimiento legislativo."(22)

Como podemos apreciar de estas consideraciones el Ejecutivo Federal mediante el veto hace un estudio minucioso de los proyectos de ley y decretos con el fin de hacerles las observaciones pertinentes basándose en su experiencia y personalidad acreditadas.

Existen algunas materias sobre las cuales el Presidente no puede imponer el veto y que se encuentran reguladas por el inciso j) del artículo 72 constitucional el cual dispone lo siguiente:

"El Ejecutivo de la Unión no puede hacer obser-

(22) Carpizo, Jorge. Ob. Cit. p. 85.

vaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

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

Del artículo transcrito podemos creer que todas aquellas materias que no se mencionan, sí son susceptibles de ser vetadas, sin embargo, pensamos que no es así, porque la regla sobre lo que puede vetar el Ejecutivo Federal se refiere únicamente a la materia del propio artículo 72, es decir, a las leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras o sea, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado, siendo esto así, tenemos que el Presidente no puede imponer su veto respecto a: las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, las facultades del Congreso o de alguna de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación, las facultades de la Comisión Permanente, las facultades del Congreso reunido en asamblea única y la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso.

Ahora bien, se presenta la problemática consistente en de-

terminar si el veto presidencial sólo es ejercitable tratándose de leyes ordinarias aprobadas por el Congreso de la Unión, o si también puede ejercerse con relación a las reformas y -- adiciones constitucionales que dicho Congreso haya acordado.

Con relación a este problema, Carpizo estima que el Presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales porque:

"a) El artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, a-- aquellas en que interviene el congreso de la unión,

b) las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la constitución, órgano de jerar-- quía superior al congreso, ya que se encuentra ubica-- do entre el poder constituyente y los poderes cons-- tituídos--legislativo, ejecutivo y judicial-, y no -- puede el presidente vetar la resolución de un órga-- no superior."(23)

Sin embargo, nosotros no participamos de la opinión anterior, pues a nuestro criterio el Presidente de la República si está constitucionalmente facultado para ejercitar su facultad de veto tratándose de adiciones y reformas a la Constitución. En efecto, a nuestro entender, la facultad de iniciar leyes -- que en favor de dicho alto funcionario establece la fracción

(23) Carpizo, Jorge. Ob. Cit. p.p. 87-88.

primera del artículo 71 constitucional, comprende, no sólo los ordenamientos secundarios, sino también a cualquier modificación constitucional, ya que dichas reformas son sustancialmente normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, que se dan a conocer mediante decretos a los ciudadanos.

Además, hay que tener en consideración que en muchas ocasiones las transformaciones o los cambios sociales exigen de un modo imperativo la introducción, en nuestra Ley Fundamental, de importantes enmiendas o adiciones, lo cual, en México, se ha registrado en la práctica con relativa frecuencia.

Ahora bien, como veíamos en el inciso relativo a las iniciativas del Ejecutivo, éste, es el órgano estatal que por virtud de sus funciones está mejor capacitado para detectar la - variadísima problemática que dichas transformaciones o cambios sociales provocan, ya que, además es el supremo administrador del Estado.

Sería incongruente con la extensión e índole de las atribuciones presidenciales, que el Presidente no pudiese iniciar ante el Congreso de la Unión, diversas leyes o decretos que - involucrasen reformas o adiciones a la Constitución, lo que, por otra parte, contrastaría enormemente con lo que en la realidad mexicana acontece con periodicidad regular.

De las anteriores consideraciones podemos concluir que si el titular del Ejecutivo de la Nación puede proponer enmiendas constitucionales, también puede vetar las que haya acordado el Congreso de la Unión, pero dentro del procedimiento que establece el artículo 135 constitucional para adicionar o reformar la Constitución, consideramos que el veto debe ejercerse antes de la intervención de las legislaturas de los Estados de acuerdo con el procedimiento reformativo correspondiente.

En México el veto puede ser total o parcial. Lo anterior se encuentra previsto en el inciso c) del artículo 72 constitucional, que dice:

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

Del artículo transcrito podemos advertir que para superar la imposición del veto por parte del Ejecutivo es necesario - que al devolverse a las Cámaras el proyecto de ley o decreto

para una segunda discusión se obtenga una nueva aprobación por las dos terceras partes del número total de votos.

Entonces tenemos el problema de determinar si para superar el veto presidencial son necesarias las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores en cada una de las Cámaras o si es necesario únicamente las dos terceras partes de los legisladores presentes, ya que la redacción del artículo no es muy precisa.

Manuel Herrera y Lasso en sus Estudios Constitucionales estudia este tema y afirma lo siguiente:

"Dos terceras partes del número total de 'votos' no son dos terceras partes de los congresistas que podrían votar si estuvieran presentes, sino del número total de votantes efectivos-no virtuales- en un momento dado. El quórum se forma con personas y no con votos y la votación es acto que sólo pueden realizar los presentes. A los ausentes no puede llamárseles 'votos'. De ahí que la fórmula constitucional, aunque deficiente desde el punto de vista del buen lenguaje jurídico, aparezca como una clara sinécdoque: el total de votos es el total de votantes y sólo son votantes los presentes."(24)

(24) Herrera y Lasso, Manuel. "Estudios Constitucionales." (México, Jus, 1964) p. 121.

Nosotros estamos de acuerdo con Herrera y Lasso y por lo tanto consideramos que se trata de las dos terceras partes del número total de los legisladores presentes.

Además, ello es así, porque consideramos que se llegaría al absurdo, suponer, que la disposición constitucional se refiere a las dos terceras partes del número total de legisladores, ya que si fuera este el caso sería demasiado rígido el procedimiento legislativo porque por ejemplo, en el caso de fallecimiento de algún diputado titular y de su suplente, o cuando llegue a ausentarse alguno o algunos de los legisladores o bien, cuando los legisladores sean enviados a Comisiones Oficiales, no podría celebrarse la votación en las Cámaras para superar el veto del Ejecutivo porque no estarían presentes el número total de legisladores y en consecuencia, sería prácticamente imposible recaudar la votación de las dos terceras partes del número total de legisladores, convirtiéndose el procedimiento legislativo en algo sumamente rígido que difícilmente, por no decir que imposible, podría oponerse y superar el veto ejercido por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Sin embargo, en la práctica mexicana tenemos que raras veces se ejerce el veto por parte del titular del Ejecutivo Federal, porque si como ya veíamos la mayoría de las leyes son iniciadas por el Presidente y se aprueban por el Congreso sin

otras modificaciones que las ya aceptadas previamente por el Ejecutivo, no es procedente entonces a todas luces que el Presidente objete la voluntad vertida por el Congreso, que es al fin y al cabo la suya propia.

En virtud de la mencionada realidad mexicana, el veto no ha jugado el papel que tiene reservado en el proceso legislativo, porque, en México, es más bien el Presidente quien realmente legisla, y el poder legislativo ejerce una especie de derecho de veto respecto a las reformas que, sin ser importantes, realiza a los proyectos presidenciales, todo lo cual no hace más que demostrar que el Presidente interviene fuertemente en el proceso legislativo, el cual debiera ser facultad primordial del Poder Legislativo Federal o Congreso de la Unión.

C. La Promulgación.

En tercer lugar tenemos la promulgación establecida en la fracción I del artículo 89 constitucional el cual dispone:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;"

Podemos decir que el acto legislativo propiamente dicho concluye en el punto en que la ley emanada del Congreso ya no es objetable por el Ejecutivo, bien sea por haber transcurrido el término constitucional sin que éste hubiere formulado sus objeciones, o bien porque, habiéndolas presentado, el Congreso no las aceptó o, al contrario, modificó de acuerdo con ellas el proyecto original.

En este momento es cuando podemos afirmar que el acto legislativo es definitivo y perfecto, más para que sea obligatorio, es necesario que se inicie, mediante la promulgación que es una actividad del Poder Ejecutivo acompañada del refrendo que más adelante explicaremos.

Etimológicamente promulgar significa llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley, y, en este sentido, la promulgación se confunde con la publicación.(25)

Sin embargo, doctrinariamente es posible distinguir un acto del otro.

Mediante la promulgación el Presidente autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y --

(25) Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. p. 455.

manda a sus agentes que la hagan cumplir; en consecuencia, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter - que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la jurisdicción del Ejecutivo.

Para el autor Serafín Ortiz Ramírez la promulgación es:

"El acto por el cual el jefe del Estado certifica ante el cuerpo social la existencia de una ley y ordena su cumplimiento."(26)

Ignacio Burgoa, por su parte, establece que la promulgación es:

"El acto por virtud del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran."(27)

El autor Miguel Lanz Duret nos dice que:

"El objeto de la promulgación es comprobar la

(26) Ortiz Ramírez, Serafín. "Derecho Constitucional Mexicano." (México, Editorial CULTURA, 1961) p. 380.

(27) Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. p. 770.

existencia de una ley, el contenido de la misma y - su regularidad constitucional, es decir, que se llenaron todas las formalidades y se cumplieron todos los requisitos que la Constitución impone al órgano legislativo del Estado para crear la legislación -- nacional."(28)

Como podemos apreciar, los autores citados, coinciden en que la promulgación es un acto del Presidente de la República por el cual ordena la publicación de una ley y comprueba la - existencia, contenido y regularidad de la misma.

La práctica constante que ha prevalecido aquí en México, consiste en que la promulgación se hace mediante un decreto - expedido por el Presidente de la República, en que éste hace saber a todos los habitantes que el Congreso de la Unión ha - expedido la ley de que se trate, la cual ordena el Presidente que se imprima, se publique y se le dé el debido cumplimiento.

Al efecto, la promulgación de una ley dice textualmente:

"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 re-

(28) Lanz Duret, Miguel. Ob. Cit. p. 248.

sidencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal..."

La promulgación tiene las características de ser un acto por el que el Ejecutivo autentifica implícitamente la existencia y regularidad de la ley y ordena expresamente que la ley se publique y sea cumplida.

Ahora bien, creemos que es el momento oportuno para hacer la diferenciación correspondiente entre el veto presidencial y la promulgación, ya que podrían prestarse a confusión ambos términos.

El veto es un acto por el que el Presidente participa en la función legislativa, ya sea cuando hace objeciones al proyecto o bien, cuando manifiesta en forma tácita su aquiescencia, al no formularlas, en consecuencia, en el veto el Ejecutivo tiene potestad de elección, es decir, posee voluntad propia y puede sumarse a la del legislativo o puede oponerse a ella; en cambio, en la promulgación el Ejecutivo ya no puede mezclarse o interferir en la voluntad del poder legislativo, sino únicamente, marca la pauta para iniciar el proceso de ejecución de esa voluntad.

De naturaleza parecida al veto y la promulgación se en--

cuenta, en los regímenes monárquicos, la sanción, que es el acto por el cual el Jefe del Estado interviene en la potestad legislativa, al otorgar su aprobación al proyecto de ley votado por el parlamento, dicha sanción se asemeja al veto, porque implica, al igual que éste, el ejercicio por parte del Ejecutivo de su voluntad propia, al conceder o negar su aprobación al acto legislativo y se parece a la promulgación, porque el acto de aprobación lleva implícita o expresa la orden de ejecución.(29)

La promulgación es pues, un requisito formal para que las leyes o decretos se ejecuten, debiendo siempre complementarse, con el refrendo al acto promulgatorio que otorgan los Secretarios de Estado a que corresponda el asunto sobre el que versen y sin cuyo refrendo no asumen fuerza obligatoria de acuerdo con el artículo 92 constitucional que dispone:

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes 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 obedecidas."

(29) Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. p. 457.

Como podemos observar del artículo transcrito en el párrafo anterior, se establece como forzosa la firma del Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que corresponda el asunto, para que tengan carácter de obligatorios y sean obedecidos los mandatos legislativos aprobados por el Congreso de la Unión.

Nosotros creemos que la promulgación de los mandatos legislativos, no se deja a la voluntad o al criterio del Ejecutivo, sino que debe, forzosamente, cumplirla para no incurrir en violación a la Ley Suprema.

La promulgación no es un acto libre del Presidente de la República, ya que quiera o no, está obligado a promulgar las leyes, además, no es necesario que el Presidente ordene que se ejecute la ley, ya que la orden de ejecución se cumple por virtud de la voluntad de las asambleas legislativas y no de la del Ejecutivo, porque el Presidente, al promulgar la ley, no ejercita en manera alguna la función legislativa, sino que se concreta a proveer a su ejecución: no ejerce, al hacer esto, ningún poder de mando, sino que simplemente cumple, respecto del Poder Legislativo cuyos mandatos promulga, un deber de sumisión, una obligación impuesta a su cargo ejecutivo.

Hay autores que sostienen que el Presidente de la República debe resistirse a promulgar una ley inconstitucional vo-

tada por el Congreso y se apoyan en que esta clase de disposiciones careca de valor legal por ser contraria a la Ley Fundamental, y también en la obligación imperativa del Jefe de Estado, contraída al inaugurar el período de sus funciones ejecutivas, cuando presta ante el Congreso de la Unión la protesta de "guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen". Esta protesta encuadra el compromiso irrenunciable de obedecer la Constitución y de hacerla cumplir por todas las demás autoridades.

Sin embargo, somos de la opinión de que el Presidente no debe rehusarse a promulgar las leyes, aún cuando esté convencido de que alguna de ellas son violatorias de la Constitución, porque atacan las garantías individuales, debido a que el órgano federal competente, de acuerdo con el texto expreso de nuestra Constitución para revisar la constitucionalidad de los preceptos legislativos es el Poder Judicial y no el Ejecutivo Federal.

La única participación constitucional que tiene el Presidente en la calificación de las leyes, es el derecho de veto, y al ejercitarlo es cuando debe hacer valer todas las objeciones de carácter político y legal que crea necesarias para ilustrar el criterio del Congreso, y especialmente precisar las

infracciones constitucionales en que se incurriría, en caso de votarse la ley, para evitar que las Cámaras lleguen hasta la aprobación final de la misma.

Consideramos que el único caso en que el titular del Poder Ejecutivo Federal debe rehusarse a promulgar las leyes adoptadas por el Congreso y que éste le remite para su cumplimiento, es cuando compruebe que no se llenaron las formalidades ni los requisitos de fondo que exige nuestra Constitución para que un acuerdo del Congreso tenga la fuerza y el carácter de ley, por ejemplo, en el caso de que el Presidente se cerciore de que una disposición legislativa sólo fué aprobada -- por una sola de las Cámaras, o bien por ambas, pero sin estar reunido en ellas el quórum legal; o el caso de que el texto de la ley es distinto al aprobado en una u otra Cámara, o, en general cuando se infrinja cualquiera de las prevenciones -- constitucionales que fijan la solemnidad externa de los preceptos legislativos.

En cualquiera de los casos anteriores estimamos que el Ejecutivo no debe promulgar ese mandato, porque ante la Constitución, la ley aprobada es inexistente, no ha nacido para el derecho y no puede producir, en consecuencia, ningún efecto; y como veíamos anteriormente la esencia de la promulgación es

la certificación de la autenticidad de una ley por el titular del Ejecutivo y de la regularidad formal y constitucional de una disposición legislativa, para que pueda ser obedecida por gobernantes y gobernados, es evidente entonces, que al no tener existencia la ley que se le somete a promulgación debe -- abstenerse de realizar ésta.

Es menester enseguida diferenciar uno y otro supuesto, - en el primero la ley existe pero la misma es inconstitucional y el Ejecutivo tiene la obligación de promulgarla y en el segundo, la ley nunca ha existido y el Ejecutivo debe rehusarse a promulgar dicho proyecto.

Un problema que en la práctica se puede presentar y que la Constitución vigente de nuestro país no lo ha regulado de manera expresa dentro de su contenido, es aquél que se presenta, cuando el titular del Poder Ejecutivo se rehusa expresamente o bien simplemente retarda intencionalmente la promulgación de una ley que ya fué aprobada por el Congreso.

Situándonos en este supuesto podemos apreciar que para - efectos prácticos, la negativa expresa o el retardo intencionado en la promulgación de una ley que ya fué aprobada por el Congreso, se equipara en consecuencias al veto que ejerce el mismo Presidente de la República, porque en ambos supuestos -

la ley no puede entrar en vigor y surtir sus efectos, y ambos son atribuibles a una conducta desarrollada por dicho titular del Poder Ejecutivo Federal.

En la doctrina, entre los diversos autores existen lagunas sobre este problema de la negativa o retardo en la promulgación de la ley.

Así, tenemos, que Serafín Ortiz Ramírez no analiza dicho problema de manera expresa, sino únicamente, se concreta a -- definir lo que es la promulgación(30), en este mismo sentido tenemos a Miguel Lanz Duret.(31)

El autor Tena Ramírez en un pie de página hace mención - del problema y se concreta a decir, que para obligar al Ejecutivo a promulgar una ley, en caso de que se niegue a hacerlo, no hay en nuestro sistema constitucional ningún medio directo, pues ni siquiera el juicio de responsabilidad podría abrirse en ese caso contra el Presidente; sino solamente podría ser - empleada la acción política, que ante la obstinación del Ejecutivo provocaría un conflicto de Poderes.(32)

(30) Ortiz Ramírez, Serafín. Ob. Cit. p. 380.

(31) Lanz Duret, Miguel. Ob. Cit. p. 248.

(32) Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. p.p. 456-457.

Es importante hacer notar que dicho autor no adopta una postura clara y definida, ya que en ningún momento nos explica lo que intentó decir al emplear la frase "acción política" y al afirmar que ni siquiera el juicio de responsabilidad podría entablarse en contra del Presidente.

Ignacio Burgoa al respecto expone lo siguiente:

"Creemos que ante la negativa o rehusamiento - presidencial, el acto promulgatorio, o sea, la publicación de una ley o decreto, puede asumirse por el Congreso de la Unión obviando al Ejecutivo."(33)

y continua diciendo dicho autor:

"Si dicho Congreso tiene la facultad de expedir leyes o decretos en las materias que expresamente la Constitución coloca dentro de su órbita competencial, debe concluirse que tiene también la de hacerlos publicar para su observancia, si el presidente no lo hace."(34)

Consideramos del todo errónea la fundamentación que hace Burgoa para sostener que el Congreso por el solo hecho, de tener la facultad de expedir leyes, las pueda también publicar,

(33) Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. p. 771.

(34) Ibidem.

porque, si analizamos los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución que son los que consagran las facultades para el Congreso de la Unión, en ningún momento le otorgan a éste la facultad de publicar leyes, y como nuestro país tiene un régimen de derecho, únicamente los poderes poseen las facultades que expresamente la Constitución les otorga y como expresamente ninguno de dichos artículos habla de la facultad para el Congreso de publicar las leyes, estimamos pues, que el Congreso en ningún momento las puede publicar, y si en cambio, el artículo 89, fracción I, en forma expresa, impone como obligación para el Presidente la de promulgar las leyes y si el Congreso, en un momento dado, se atribuyera dicha facultad de promulgar la ley si el Ejecutivo no lo hace, estaría invadiendo la esfera competencial del Poder Ejecutivo Federal violando con ello a la misma Constitución.

Esta misma idea es compartida por el tratadista Miguel de la Madrid Hurtado en su obra Estudios de Derecho Constitucional en la cual sostiene lo siguiente:

"No tiene el Congreso, en nuestro sistema constitucional federal, la atribución de ordenar directamente la publicación o promulgación de las leyes."(35)

(35) De la Madrid Hurtado, Miguel. "Estudios de Derecho Constitucional." (México, Porrúa, 1986) p. 244.

El autor Jorge Carpizo adopta la postura de que el Presidente está obligado a promulgar la ley, que la Constitución no dejó discrecionalidad al titular del Poder Ejecutivo sobre la promulgación, sino que se la impuso como obligación, y las obligaciones no se pueden eludir hay que cumplirlas, y ante un Presidente que se niega a promulgar una ley, afirma dicho autor, que es causa para seguirle un juicio de responsabilidad política, al respecto asienta lo siguiente:

"En el caso de que el Presidente no promulgue una ley, está incumpliendo una obligación constitucional, quebrando el principio de la división de -- poderes y anulando al poder legislativo; en conse-- cuencia, está rompiendo el orden jurídico y, por -- tanto, tiene responsabilidad política que se le puede seguir a través de un juicio de responsabilidad política."(36)

El fundamento constitucional para llevar a cabo tal acusación y seguirle el juicio de responsabilidad política al -- Presidente de la República, según este autor, lo encontramos en el título cuarto relativo a las responsabilidades de los -- servidores públicos y en particular en el artículo 108, segun-- do párrafo que dispone:

"El Presidente de la República, durante el tiem--

(36) Carpizo, Jorge. Ob. Cit. p.94.

po de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común."

Ahora bien, Carpizo únicamente se concreta a señalar el fundamento constitucional para seguirle un juicio de responsabilidad política al Presidente si éste se rehusare a promulgar una ley, pero en ningún momento analiza el texto del artículo que utiliza como fundamento, ya que no estudia, ni dá su opinión de lo que debe entenderse por traición a la patria y por delitos graves del orden común, sino solamente establece que ése es el fundamento para seguirle dicho juicio.

Nosotros, en un esfuerzo por desentrañar el significado de dichas frases consultamos el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República - en Materia de Fuero Federal y encontramos que en el Libro Segundo, Título Primero relativo a los Delitos Contra la Seguridad de la Nación, en el Capítulo I titulado Traición a la Patria, en el artículo 123, se establecen cuáles son las personas que cometen el delito de traición a la patria, y en ninguna de sus XV fracciones se configura el supuesto de que haya traición a la patria si el Presidente se rehusa a promulgar una ley, con lo cual podemos llegar a la conclusión de que dicha conducta del titular del Poder Ejecutivo no constituye, en ningún momento, una traición a la patria y en consecuencia,

no puede ser acusado de ello.

Queda por analizar enseguida qué es lo que se entiende - por delitos graves del orden común y al efecto tenemos que el citado Código Penal no consagra de modo expreso algún capítulo que se titule así, sin embargo, en el capítulo III relativo a las Reglas Comunes para las Lesiones y el Homicidio en los artículos 315, 316, 317, 318 y 319 establecen que se entenderán que las lesiones y el homicidio serán calificados, cuando se cometan con premeditación, con ventaja, con alevosía o a traición y dá la definición de dichos términos, lo cual podría equipararse o considerarse como un delito grave del orden común y tampoco es éste el supuesto si el Presidente se rehusa a -- promulgar una ley.

Después de haber analizado el significado de las frases traición a la patria y delitos graves del orden común y habiendo llegado a la conclusión de que ninguna de las dos se refieren a la hipótesis consistente en que el titular del Poder Ejecutivo se rehuse expresamente a promulgar una ley, es por lo que consideramos errónea la fundamentación propuesta por el autor Jorge Carpizo para seguirle un juicio de responsabilidad política al Presidente, acusándolo de dichos supuestos, si se rehusare a promulgar una ley.

En consecuencia, en nuestra Constitución vigente también tenemos una laguna con relación a este problema, ya que no hay artículo alguno que establezca una acusación a seguir y mucho menos señala sanción alguna contra el Presidente, si éste se rehusa o retarda la promulgación de una ley, sino únicamente se concreta a asentar que es una obligación para el Presidente el promulgar la ley que expida el Congreso de la Unión; aún más, si analizamos la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos podemos darnos cuenta que en su artículo 2º excluye expresamente al Presidente de la República porque no lo considera sujeto a esta ley, dice así dicho artículo:

"Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

Como podemos apreciar, el artículo habla de párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional y omite el párrafo segundo que se refiere en forma expresa al Presidente - de la República, en consecuencia, para efectos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el titular del Poder Ejecutivo Federal no es sujeto de dicha ley.

Consideramos que la Constitución debe ser objeto de re--

forma para que legisle este problema de rehusamiento para promulgar una ley por parte del Ejecutivo Federal y así con ello, subsanar la laguna existente.

Con todo lo anterior se comprueba de nueva cuenta la presencia del titular del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo, por no tener éste, acusación y sanción alguna si se rehusare o retardare a promulgar una ley, demostrándose también una vez más, que existe un desequilibrio de facultades entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo Federales dentro del proceso legislativo.

En el siguiente capítulo trataremos de establecer y explicar cuáles son a nuestro criterio las reformas que deben hacerse a nuestra Carta Magna para que este problema no siga quedando insoluto.

D. La publicación.

Ahora bien, como cuarto y último acto tenemos la publicación, que como veíamos anteriormente, desde el punto de vista etimológico, se puede confundir con la promulgación en cuanto a que las dos tienen significado parecido.

Sin embargo, para efectos prácticos es posible distinguir

un acto del otro, ya que la promulgación como veíamos con anterioridad, es un acto por el que el Ejecutivo autentifica -- implícitamente la existencia y regularidad de la ley, ordena en forma expresa su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir y la publicación es el acto del Presidente por el cual la ley que ha sido votada y promulgada se lleva al -- conocimiento de los habitantes.

En consecuencia, la publicación es posterior a la promulgación.

No obstante, una ley que haya sido promulgada por el Ejecutivo no es obligatoria todavía para la generalidad, mientras la misma no quede notificada de su existencia; ya que sería -- injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a -- quienes no la conocen ni están en condiciones de conocerla y, para ello se encuentra la publicación que es podríamos decir, la notificación a la generalidad de la nueva disposición legal para que sea de su conocimiento y que establece para el futuro una presunción de que la ley es conocida por todos los habitantes.

Tena Ramírez define así la publicación:

"Es el acto del Poder Ejecutivo por el cual la

ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos."(37)

Miguel Lanz Duret por su parte define a la publicación - como sigue:

"Es un simple hecho material que sirve para poner en conocimiento de todos los interesados que una ley dictada por el Congreso ha entrado en vigor, y para notificarles desde que fecha o desde que momento les es aplicable y comienza a surtir todos sus efectos jurídicos."(38)

La promulgación constituye una autenticación o comprobación de la existencia de cierta ley y la publicación es la notificación a los ciudadanos de esa misma ley, por lo tanto, no hay que confundir esos dos términos que significan actos diferentes.

El instrumento por el cual se hace ordinariamente la publicación de las leyes federales es el Diario Oficial de la -

(37) Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. p. 456.

(38) Lanz Duret, Miguel. Ob. Cit. p. 248.

Federación.

Consideramos que la publicación es otra obligación constitucional impuesta al Presidente en el artículo 72 incisos a), d) y e) y que por lo tanto no es potestativo para éste -- realizarla o no.

En consecuencia y al igual que en la promulgación se presenta otra vez el problema de que hacer si el Presidente se rehusa a publicar una ley y, al efecto, volvemos a ver, que de nueva cuenta existe laguna sobre ello tanto en la doctrina como en la Constitución, porque tampoco, se ha establecido acusación o sanción alguna al Presidente si éste se rehusa en un momento dado a publicar una ley.

Estimamos entonces que este rehusamiento presidencial es objeto de las mismas consideraciones anteriores, es decir, que se debe hacer una reforma constitucional que establezca algún procedimiento o sanción para el titular del Poder Ejecutivo Federal si se niega o rehusa a publicar una ley.

Con todo esto se vuelve a, comprobar en forma reiterada la presencia del Poder Ejecutivo Federal dentro del proceso legislativo y el desequilibrio que ello acarrea entre los poderes Legislativo y Ejecutivo Federales dentro de sus facultades y

funciones.

Después de haber analizado los cuatro actos de intervención del Poder Ejecutivo Federal en el proceso legislativo y de haber llegado a la conclusión en cada uno de ellos de que existe una fuerte presencia del Presidente dentro de dicho -- proceso, el cual ordinariamente debe ser competencia y atribución exclusiva del Poder Legislativo Federal, que es el poder creador de las leyes y el que se supone tiene la facultad de legislar, se comprueba pues, que no existe el equilibrio teórico que proclama la división de poderes ya que existe la presencia del Poder Ejecutivo Federal en las facultades del Poder Legislativo Federal dentro del proceso legislativo.

En el siguiente capítulo vamos a tratar de proponer la - solución constitucional que a nuestro criterio sería viable - para que desaparezca esa presencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo en el proceso de creación de las leyes.

CAPITULO III
PROBLEMATICA Y POSIBLE SOLUCION PARA EL DESEQUILIBRIO
ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y
LEGISLATIVO FEDERALES EN EL PROCESO LEGISLATIVO

En el presente capítulo vamos a tratar de dejar establecida la problemática que hemos presentado a lo largo de la presente Tesis y, además, trataremos de dar una posible solución a ese desequilibrio existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales en el proceso legislativo.

A. Problemática.

En primer término y como hemos podido observar, en México, en la práctica, es el Presidente de la República el que formu-

la la mayor parte de iniciativas de ley, denotándose con ello una fuerte presencia del titular del Poder Ejecutivo Federal en el proceso de creación de las leyes.

En segundo lugar tenemos que el veto únicamente puede ser ejercido por el Presidente sobre las leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras y en consecuencia ningún otro acto del Congreso es susceptible de ser vetado.

Creemos además, que el veto presidencial sí es ejercitable con relación a las reformas y adiciones constitucionales que el Congreso haya acordado, ya que se trata sustancialmente de normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, que se dan a conocer mediante decretos a todos los ciudadanos y, si el artículo 71 constitucional establece en favor del -- Presidente la facultad de iniciar leyes, también puede comprender la facultad consistente en proponer modificaciones constitucionales.

Aparte, los cambios sociales, exigen de un modo imperativo, la introducción en nuestra Constitución, de importantes enmiendas o adiciones y como el Ejecutivo, por virtud de sus funciones es el más capacitado para detectar la problemática que dichos cambios provocan por ser el supremo administrador

del Estado, creemos que es el órgano estatal más apropiado -- para proponer reformas constitucionales.

Es por ello, que si el Presidente puede proponer enmiendas constitucionales, también puede vetar las que ya haya acordado el Congreso de la Unión, pero eso sí, el veto debe ejercerse antes de la intervención de las legislaturas de los Estados.

Otro problema que hemos planteado, es el relativo a determinar si son necesarias, para superar el veto presidencial, las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores en cada una de las Cámaras, o si únicamente se requieren los votos de las dos terceras partes de los legisladores presentes.

Nosotros consideramos que se trata de las dos terceras partes de los votos del número total de legisladores presentes, además, estimamos que se llegaría al absurdo suponer, - que la disposición constitucional se refiere a las dos terceras partes del número total de legisladores, porque el proceso legislativo se convertiría en algo sumamente rígido, ya - que por ejemplo, si falleciere algún diputado titular y su suplente, o cuando se ausentare alguno o algunos de los legisladores o bien, cuando los legisladores sean enviados a Comi-

siones Oficiales en todos estos supuestos, no podría celebrarse la votación en las Cámaras para superar el veto ejercido por el Presidente de la República y oponerse a dicho veto.

Sin embargo, como en México la gran mayoría de las leyes son iniciadas por el Presidente, raras veces se ejerce el veto por parte de éste, ya que la voluntad vertida en la ley es, podríamos decir, al fin y al cabo, la suya propia, en virtud de ello, el veto en México, no ha jugado el papel que se le tiene asignado en el proceso legislativo, porque el Presidente ha sido quien realmente legisla, demostrándose con ello que interviene fuertemente en el proceso legislativo.

En tercer término tenemos, que la promulgación de los mandatos legislativos es una obligación para el Presidente que no se deja a su voluntad o criterio.

El titular del Poder Ejecutivo Federal no debe rehusarse a promulgar las leyes, aún cuando considere que son violatorias de la Constitución, ya que el órgano federal competente para revisar la constitucionalidad de las leyes es el Poder Judicial Federal y no el Ejecutivo Federal. La única participación constitucional del Presidente en la calificación de las leyes, es cuando ejerce su derecho de veto.

Consideramos que el único caso en que el Presidente de la República debe rehusarse a promulgar las leyes aprobadas por el Congreso, es cuando compruebe que no se llenaron las formalidades, ni los requisitos de fondo que exige nuestra Ley Fundamental para que un acuerdo del Congreso tenga la fuerza y el carácter de ley.

Otro de los problemas que se puede presentar en la práctica y que la Constitución vigente de nuestro país no lo ha regulado de manera expresa, es el que se presenta cuando el Presidente se rehusa expresamente o bien, simplemente retarda intencionalmente la promulgación de una ley que ya fué aprobada por el Congreso.

Fudiera pensarse en este supuesto, que es aplicable el segundo párrafo del artículo 108 constitucional y que, en consecuencia, el Presidente podría ser acusado de traición a la patria o de haber cometido algún delito grave del orden común si persistiera en su conducta de rehusamiento o retardo en la promulgación de una ley.

Sin embargo, en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, en el Libro Segundo, Título Primero relativo a los Delitos Contra la Seguridad de la Nación, en el

Capítulo I intitulado Traición a la Patria, en el artículo 123 se establecen cuáles son las personas que cometen el delito de traición a la patria y en ninguna de sus XV fracciones encuadra la conducta de rehusamiento o retardo en la promulgación de una ley por parte del Presidente de la República, con lo cual, podemos concluir, que no puede ser acusado de ello.

Ahora bien, toca ver que es lo que se entiende por delitos graves del orden común y tenemos que el citado Código Penal no consagra expresamente capítulo alguno que se titule -- así, sin embargo, en el Capítulo III relativo a las Reglas Comunes para las Lesiones y el Homicidio los artículos 315, 316, 317, 318 y 319 establecen que se entenderán que las lesiones y el homicidio serán calificados, cuando se cometan con premeditación, con ventaja, con alevosía o a traición y dan la definición de dichos términos, lo cual podría equipararse o considerarse como un delito grave del orden común y tampoco es éste el supuesto si el titular del Poder Ejecutivo Federal se rehusa o retarda a promulgar una ley.

Después de haber analizado el significado de las frases traición a la patria y delitos graves del orden común y habiendo llegado a la conclusión de que ninguna de las dos se refieren a la hipótesis consistente en que el titular del Poder Ejecutivo se rehuse o retarde a promulgar una ley, es por lo -

que consideramos que en nuestra Constitución vigente existe - una gran laguna sobre este punto, ya que no hay artículo alguno que establezca alguna acusación a seguir y mucho menos señala la sanción alguna contra el Presidente, si éste se rehusa o retarda la promulgación de una ley.

Aún más, al analizar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos podemos darnos cuenta que en su artículo 2º excluye al Presidente de la República porque no lo considera como sujeto de esta ley y es que, dicho artículo habla, de párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional y omite el párrafo segundo que se refiere en forma expresa al Presidente de la República, en consecuencia, para efectos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el titular del Poder Ejecutivo Federal no es sujeto de dicha ley.

Nuestra Carta Magna únicamente se concreta a establecer que es una obligación para el Presidente de la República el - promulgar la ley que expida el Congreso de la Unión, sin estipular sanción alguna para el caso de que el titular del -- Poder Ejecutivo Federal incumpla con esta obligación, es por ello, que consideramos que la Constitución debe ser objeto -- de reforma para que legisle este problema de rehusamiento para promulgar una ley por parte de nuestro Primer Mandatario -

y así colmar la laguna existente.

Con todo ésto, se comprueba de nueva cuenta la presencia del Presidente de la República en el proceso legislativo, al no tener acusación y sanción alguna si se rehusare o retardare a promulgar una ley, demostrándose también, una vez más, - que existe un desequilibrio de facultades entre los poderes - Ejecutivo y Legislativo Federales dentro del proceso de creación de las leyes.

En cuarto y último término, tenemos, que la publicación, también es otra obligación constitucional impuesta al Presidente de la República, en consecuencia, se presenta otra vez, el problema de qué hacer si el titular del Poder Ejecutivo Federal se rehusa a publicar una ley, y, de nueva cuenta podemos advertir que también existe al respecto una laguna constitucional sobre ello, porque tampoco se ha establecido acusación o sanción alguna al Presidente si éste se rehusa a publicar - una ley.

Consideramos entonces que también en este aspecto se debe hacer una reforma a la Constitución, para subsanar la laguna existente, y que se pueda seguir una acusación con sanción para el titular del Poder Ejecutivo Federal si se niega o rehusa a publicar una ley.

Con lo anterior, se vuelve a comprobar, una vez más, y, en forma reiterada, esa presencia fuerte del Poder Ejecutivo Federal dentro del proceso legislativo y el desequilibrio existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales dentro de sus facultades en el proceso de creación de las leyes.

Con todo lo anterior, hemos dejado asentada la problemática que se ha planteado a lo largo de la presente Tesis, pasando enseguida a explicar cuál es, a nuestro criterio, la posible solución para el desequilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales en el proceso legislativo.

B. Posible Solución para el Desequilibrio Entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales en el Proceso Legislativo.

En el transcurso de la presente Tesis hemos demostrado en diferentes ocasiones cómo el Presidente interviene en el proceso legislativo con facultades que han adquirido gran importancia, minimizando en consecuencia las facultades del Poder Legislativo Federal que es el órgano ordinario competente para crear las leyes, o sea, para legislar, resultando con ello un evidente desequilibrio de facultades entre estos dos Poderes.

Por ello, es por lo que creemos menester proponer en este capítulo, una reforma a la Constitución para que ya no exista

este desequilibrio de Poderes y que se pueda afirmar correctamente que el Poder Legislativo Federal es el órgano creador de las leyes.

Consideramos, nosotros, que se debe reformar el artículo 108 constitucional, segundo párrafo, para quedar como sigue:

"El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; se equipara a la traición a la patria, el hecho de que el Presidente se rehusare o retardare la promulgación o publicación de una ley."

Estimamos como una traición a la patria, el hecho de que el Presidente se rehusare o retardare la promulgación o publicación de una ley, porque si lo hiciera, estaría yendo contra la misma Ley Fundamental porque incumpliría obligaciones que le impone la misma Carta Magna como son las de promulgar y publicar las leyes y ello sería equiparable a una traición a la patria.

Ahora bien, todos los preceptos constitucionales se hicieron para que se cumplan; para proteger un estilo de vida libre y digno, y no es posible pensar que todos los habitantes del país, todas las autoridades y funcionarios, deban acatar

la Constitución, con la excepción del Presidente. Esto no es posible, el Presidente de la República no puede estar por encima de la Constitución; él también tiene que cumplirla, y si no lo hace estaría traicionando a la patria.

Aún más, si analizamos el contenido del artículo 87 constitucional que dispone:

"El Presidente, al tomar posesión de su cargo prestará ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: 'Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen...'"

podemos apreciar en forma más clara el hecho de que el Presidente siempre debe respetar y hacer respetar la Constitución y las leyes que de ella emanen, a partir del momento en que toma posesión de su cargo y en consecuencia, debe promulgar y publicar las leyes, porque si no lo hace, estaría violando el respeto que le debe guardar a la Constitución y por ende, la estaría violando directamente y traicionando a la patria.

Tomando como fundamento dicha traición a la patria por el rehusamiento o retardo en la promulgación o publicación de una ley es procedente la acusación contra el Presidente para se--

guirle un juicio político.

Ahora bien, habiendo quedado establecida la acusación, - toca enseguida analizar cuál va a ser el procedimiento correspondiente para dicha acusación y cuál va a ser la sanción.

Al efecto, el artículo 111 constitucional en su tercer párrafo establece cuál es el procedimiento para tal acusación, el cual a continuación transcribimos:

"Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110."

Como podemos observar del párrafo transcrito la respectiva acusación se lleva a cabo ante la Cámara de Senadores y nos remite al artículo 110 de la Constitución, el cual establece las sanciones para los sujetos objeto de juicio político, así tenemos que la sanción es la destitución del cargo e inhabilitación, de acuerdo con el tercer párrafo del mencionado artículo que dice:

"Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público."

Consideramos que cualquier ciudadano, bajo su responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, así como cualquier miembro del Congreso de la Unión podrá formular la acusación contra el Presidente ante la Cámara de Senadores, para seguirle un juicio político por traición a la patria, si éste se rehusa o retarda a promulgar o publicar una ley.

Con esta reforma que hemos planteado en el presente capítulo tratamos de atemperar la fuerte presencia del Poder Ejecutivo Federal en el proceso legislativo, para que ya no posea facultades tan importantes que en un momento dado, nullifican por completo e inhabilitan la actuación del Poder Legislativo en el proceso de creación de las leyes, ya que una acusación política contra el titular del Poder Ejecutivo Federal porque éste no promulgue o publique una ley y cuya sanción -- sería la destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar otro, es una prevención lo suficientemente fuerte como -- para que el Presidente no viole, en un momento dado la obligación constitucional de promulgar y publicar las leyes.

En consecuencia, la presencia del Presidente de la República en el proceso legislativo ya no sería tan fuerte y existiría un mejor equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legis-

lativo Federales que es el propósito al que tratamos de llegar en el presente capítulo.

CONCLUSIONES

1. En México, en la práctica, es el Presidente de la República el que formula la gran mayoría de las iniciativas de ley, las cuales generalmente son aprobadas por el Congreso de la Unión, denotándose con ello la fuerte presencia del titular del Poder Ejecutivo Federal en el proceso de creación de las leyes.
2. El veto, en México, raras veces se ejerce por parte del titular del Ejecutivo Federal ya que, como veíamos, la mayoría de las leyes son iniciadas por el Presidente y se aprueban por el Congreso, en consecuencia, la voluntad vertida en el proyecto de ley, es al fin y al cabo la suya propia, demostrándose con ello que en México el Presidente es quien realmente legisla y quien interviene fuertemente con su presencia en el proceso legislativo.
3. La promulgación es una obligación constitucional impuesta al Presidente, sin embargo, no existe dentro de la misma Constitución, acusación o sanción alguna para nuestro Primer Mandatario, si éste se rehusa o retarda a promulgar una ley, comprobándose una vez más la fuerte presencia del titular del Poder Ejecutivo Federal en el proceso legislativo.

4. La publicación también es una obligación constitucional para el Presidente que, al igual que en la promulgación, no existe acusación o sanción alguna para el Ejecutivo Federal si éste se niega, rehusa o retarda la publicación de una ley, justificándose con ello, por cuarta ocasión, esa fuerte presencia que tiene el Presidente de la República en el proceso de creación de las leyes federales.
5. Creemos necesario que debe ser objeto de una reforma el texto constitucional vigente, para poder así atemperar esa fuerte presencia del Poder Ejecutivo Federal en el proceso legislativo, para que no posea facultades tan importantes - que en un momento dado, nulifican por completo la actuación del Poder Legislativo Federal desarrollada en dicho proceso.
6. En consecuencia, cualquier ciudadano, bajo su responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, así como cualquier miembro del Congreso de la Unión podrá formular la acusación contra el titular del Poder Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores, para seguirle un juicio político por traición a la patria, si éste se rehusa o retarda a promulgar o publicar una ley.
7. Por último, creemos que el equilibrio de facultades, entre los diferentes Poderes, es una práctica sana a la cual

deben aspirar todos los países que adopten el principio de la división de poderes, lo cual, en México, según hemos visto en la presente Tesis dentro del proceso legislativo, no se ha alcanzado completamente.

BIBLIOGRAFIA

Doctrina.

1. Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano."
México, Porrúa, 1984.
2. Carpio, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano."
México, Siglo Veintiuno, 1979.
3. De la Madrid Hurtado, Miguel. "Estudios de Derecho Constitu-
cional." México, Porrúa, 1986.
4. García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho."
México, Porrúa, 1982.
5. Herrera y Lasso, Manuel. "Estudios Constitucionales."
México, Jus, 1964.
6. Lanz Duret, Miguel. "Derecho Constitucional Mexicano."
México, C.E.C.S.A., 1982.
7. Ortiz Ramírez, Serafín. "Derecho Constitucional Mexicano."
México, Editorial CULTURA, 1961.

8. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano."
México, Porrúa, 1983.
9. Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México (1808-1975)." México, Porrúa, 1975.

Legislación.

1. Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.
2. Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.
5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

900829