

881209 5  
209



**UNIVERSIDAD ANAHUAC**

**ESCUELA DE DERECHO**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U. N. A. M.

**EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO EN LA INICIATIVA Y  
FORMACION DE LAS LEYES BAJO EL REGIMEN  
LEGISLATIVO MEXICANO.**

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**MARIA EMILIA RIVAS REVILLA**

MEXICO, D. F.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1993



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE

### Introducción

#### Capítulo Primero

##### Antecedentes del Presidencialismo

1.1	Sistema presidencial Mexicano	
	¿Qué es el Presidencialismo?.....	1
1.2	¿Cuáles son las Fuentes más importantes que existieron respecto al Procedimiento Legislativo?.....	9
1.3	Casos en que se refleja el Presidencialismo.....	47
1.4	Causas del Presidencialismo.....	48

#### Capítulo Segundo

##### Consecuencias Constitucionales del Sistema Presidencialista

2.1	Criterios expuestos sobre el Presidencialismo en nuestro País.....	50
-----	---	----

#### Capítulo Tercero

##### El Presidente de la República y sus Facultades Constitucionales en el Procedimiento Legislativo

3.1	Iniciativa de Ley.....	52
3.2	Veto.....	55
3.3	Promulgación.....	62
3.4	Ejecución.....	65

## Capítulo Cuarto

### Ordenamientos Jurídicos relativos a la Iniciativa y Formación de las Leyes

4.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	67
4.2	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Anexo I).....	75
4.3	Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Anexo II).....	

## Capítulo Quinto

### Control Legislativo

5.1	Medios de Control Legislativo.....	100
5.2	División de Poderes.....	111
5.3	Sistema de pesos y Contrapesos.....	119
5.4	Relaciones entre el Presidente y el Congreso.....	125
5.5	Limitaciones al Presidencialismo Mexicano.....	129

## Capítulo Sexto

### Consideraciones Personales

6.1	Opinión sobre el Presidencialismo en general y respecto a la Iniciativa y Promulgación de las Leyes.....	131
	Conclusiones.....	137
	Bibliografía.....	140

La primera cosa que hay que preguntarse, en el exámen-- de todo sistema de Gobierno, es naturalmente, cuales son en primer término, los depositarios reales y el mecanismo esencial del poder. Hay siempre un centro del-- poder: ¿ dónde está colocado ese centro? ¿ en qué manos se halla depositada la autoridad suprema, la que se basta a sí misma y por qué intermediarios habla y obra esa autoridad?

Woodrow Wilson

## INTRODUCCION

La razón de elegir el tema del Sistema Presidencialista Mexicano en el Procedimiento Legislativo es por el interés que hoy en mí el hecho de reubicar las distintas facultades constitucionales y extraconstitucionales que van dirigidas a los tres poderes de la Unión, y de esa manera hablaré estrictamente de aquellas que son otorgadas al poder Ejecutivo.

Considero que constituye una de las partes más importantes en nuestro sistema, el hecho de que sean utilizadas de manera correcta dichas facultades por el Presidente de la República, y así evitar todo tipo de vicios que no logran más que alejar de la vista de nuestro sistema político una verdadera estabilidad o equilibrio entre los poderes.

Así pues, explicaré brevemente cuál será el recorrido que haré a través del presente trabajo, mismo que he escogido sea enfocado básicamente al procedimiento legislativo, y en él la iniciativa y formación de las leyes con el fin de establecer cuál sería en mi opinión, la manera de aclarar, constitucionalmente hablando, los términos a los que no se apega dicha Carta Magna en cuanto a la promulgación o publicidad de las leyes debidamente votadas y aprobadas en su oportunidad.

Hablaré asimismo de los antecedentes al tema en cuestión, donde se hallan las fuentes del sistema presidencial, especialmente respecto al tema que me interesa. Sería muy extenso abarcar todos y cada uno de los enfoques o aspectos del presidencialismo, así que sólo citaré artículos de aquellas leyes que al efecto atañen al caso. Entre dichas leyes o antecedentes citaré la Constitución de Cadiz; la

Constitución Política de la Monarquía Española; los Sentimientos de la Nación de José María Morelos; el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana; la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; las Leyes Constituciones de la República mexicana; las leyes Constitucionales de 1836; el Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, y su segundo Proyecto; las Bases Orgánicas de la República Mexicana, entre otros.

Citaré también algunos de los criterios que han sostenido diversos autores, de los casos en que se refleja el fenómeno en cuestión y cuáles son sus causas.

Como parte esencial a considerar en este trabajo, analizaré dentro de las facultades constitucionales con que cuenta el Presidente de la República las de Iniciativa, Veto, Promulgación y Ejecución de las Leyes.

Citaré al efecto, los ordenamientos jurídicos que considero pertinentes al caso que son, en primer lugar nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, incluiré dentro del capítulo de control legislativo, un pequeño estudio de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, las limitaciones que el primero impone al segundo, tocando como punto importante la división de poderes.

Finalmente daré mi opinión sobre el tema que trataré, especialmente sobre la iniciativa y formación de leyes en nuestra

legislación y cuáles son para concluir dicho trabajo, las consecuencias del fenómeno del sistema presidencial en el proceso legislativo en nuestro país desde mi punto de vista.



## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES DEL PRESIDENCIALISMO

#### 1.1 Sistema Presidencial Mexicano ¿Qué es el Presidencialismo?

A manera de centrar el tema del Sistema Presidencialista Mexicano en el Procedimiento Legislativo hablaré para comenzar de las definiciones de las palabras presidencia y presidente, con objeto de puntualizar su significado y crear un preámbulo adecuado.

La definición de la palabra presidencia es la dignidad o cargo del presidente. La voz "presidir", del latín prae, antes, y sedere, sentarse, significa etimológicamente: tener el primer lugar en una asamblea, corporación, junta o tribuna, o en un acto, o una empresa.

Presidente es quien ocupa el primer asiento, y de allí resulta el "magistrado que, en las repúblicas, ejerce el supremo poder del ejecutivo" (1).

Existen muchas razones por las cuales se dice que nuestro sistema de gobierno es eminente presidencialista, sin embargo, mencionaré únicamente durante el curso del presente trabajo, aquellas relacionadas con las facultades del Poder Ejecutivo y la legislación de reglamentos e iniciativas de ley, dadas las facultades constitucionales.

No obstante, cabe mencionar que también cuentan con esas facultades la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y las de

---

1. Enciclopedia Jurídica Omeba; Tomo XXIII, Editorial Bibliográfica Argentina, 1967, p.p. 12, 13 y 32

legislaturas de los Estados.

La realidad de nuestro país nos demuestra que la mayor cantidad de leyes o decretos provienen fundamentalmente del Presidente de la República, cayendo esta práctica en un monopolio por parte del Poder Ejecutivo.

Claramente encontramos en nuestro artículo 71 constitucional que el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República; II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y III. A las legislaturas de los Estados.

En el inciso a) del artículo 72 de dicho ordenamiento se encontraron las figuras del veto y la promulgación o publicación, al decir:

Artículo 72 fracción a):  
Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra; si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviera observaciones qué hacer, lo publicará inmediatamente (2).

Encontraremos en este artículo el término inmediatamente, cuyo significado quedó a la interpretación personal de cada quien.

Asimismo, en ese mismo artículo 72, en su fracción c) dice a la letra:

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 mencionado por

2. Art. 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1a. ed., Editores Mexicanos Unidos, México, 1983, p. 57.

la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales (3).

Tampoco el término promulgación implica con su sola mención con cuántos días cuenta el Ejecutivo para promulgar o publicar una ley.

Más adelante analizaré los significados de las palabras publicación o promulgación para llegar con ello a una comprensión más amplia y adecuada de sus interpretaciones.

Ahora bien, encontramos en la práctica la costumbre de que la iniciativa de las leyes sea, como ya mencionaré, a instancia del Presidente de la República en la mayoría de los casos, y no obstante existiendo la figura del veto, que sería prácticamente objetar una ley, no resultaría aplicable que el propio Presidente vetara sus propios proyectos o iniciativas de ley.

Cuando pasen a formar parte de nuestras leyes las diversas iniciativas de las Cámaras de Diputados y Senadores tendrá vigencia la figura del veto en nuestro país.

Además lo que considero discutible es el hecho de que de aquellas leyes que no son emanadas del Presidente de la República y siendo éstas ya debidamente aprobadas conforme a los términos descritos en la ley fundamental, el Presidente no cuente con ningún término legal para publicarlas o aprobarlas sino la forma que señala la constitución en su artículo 72 fracción a) no delimita al Ejecutivo para llevar a cabo dicha promulgación y como podría inter-

---

3. Ibid., p.p. 58.

terpretarse del citado artículo:

"Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobaré, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere objeciones que hacer, la publicará inmediatamente" (4).

Esta última frase "lo publicará inmediatamente", puede tomarse por un número, casi pudiera decirse, indefinido de días.

Fue en el Proyecto de Reforma por el dictámen del Supremo Poder Conservador del 9 de noviembre de 1839 que en su sección quinta, capítulo intitulado de la formación de las leyes y decretos, en su artículo 60 que se decía:

"Sancionada la ley o decreto, el Presidente de la República la hará publicar, en la capital, y la circulará a los Departamentos dentro de los seis días siguientes al de la sanción, a no ser que disponga reglamentarla, en cuyo caso lo avisará a las Cámaras, y tendrá nueve días para aquel objeto" (5).

De esa manera se puede considerar que ya se pensaba en que el Ejecutivo cumpliera sus obligaciones de publicación de las leyes sujeto a ciertos lineamientos de plazos o términos.

Posteriormente, hubieron diversos Proyectos de Constitución que no enunciaban término alguno para promulgar las leyes por parte del presidente de la República. Más tarde, como haré referencia en el capítulo relativo a los antecedentes, en el año de 1843 estuvieron vigentes las Bases Orgánicas de la República Mexicana por un periodo

---

4. Ibid.

5. FELIPE TENA RAMIREZ: Leyes Fundamentales de México, 1808-1979, 9a. ed. Porrúa, México, 1980, p. 261.

de tres años aproximadamente y en su capítulo relativo al de formación de las leyes decía, específicamente en su artículo 60 también lo que a la letra transcribo:

Artículo 60. Todas las leyes las publicará el Presidente de la República, en la forma, acostumbrada, dentro de seis días de su sanción. Las demás autoridades políticas las publicarán dentro de tercero (sic) día de su recibo. Los decretos cuyo conocimiento corresponda a determinadas autoridades o personas, bastará que se publiquen en los periodos del Gobierno (6).

Desafortunadamente no vuelve a observarse en las subsecuentes constituciones o proyectos de las mismas un texto similar al descrito en el artículo 60 anterior por causas desconocidas, únicamente a discreción del legislador, aunque no lo indique así.

Así pues, he mencionado, la manera en que en nuestra constitución vigente se contempla la publicación de una ley, y al mismo tiempo el cómo se encontró alguna vez preceptuada la misma muchos años antes, motivo por el cual consideré es importante analizar lo que eso trae consigo, debido a la interpretación que pueda hoy dársele al artículo respectivo.

Quizá pueda pensarse que el término "inmediatamente" que contempla, como término consiguiente al de ya aprobada una ley debidamente, según la fracción a) del artículo 72 constitucional,

---

6. Ibid.,, p. p. 414.

pueda referirse a seis días o probablemente a uno, sin embargo, por la confusión que trae consigo tal inexactitud, da absoluta y total libertad de interpretación a aquel a quien va dirigida, es decir, al Ejecutivo, pues es quién decide cuando debe promulgarse formalmente cualquier ley.

No obstante lo anterior, como mencioné anteriormente, en casos, como resulta la mayoría de las ocasiones, en que sea él mismo el que expida una ley, no tendría que aplicar tal criterio de interpretación, dado que resultaría ilógico pensar que él no llegara a publicar una ley que él elaboró. Por lo anterior reitero una vez más el aspecto inminentemente presidencialista que impera en nuestro país no obstante muchos otros casos que podría citar y quizá en un futuro sean las Camaras de Diputados y Senadores quienes, ante una oposición lleven a la práctica verdaderamente su función de iniciar en proporciones casi iguales las leyes, basándose en una mayoría u oposición real, pero hoy en día no ocurre esto, simplemente están como órganos destinados concretamente a aprobar todas las veces que fuere necesario un proyecto del Ejecutivo (7).

Por otra parte, respecto del Sistema Americano, según el tratadista André Hauriou, en su libro "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", régimen presidencial clásico, se observó en su Constitución Americana de 1787 una organización del equilibrio entre

---

7. Cfr. JUAN ANTONIO MARTINEZ DE LA SERNA: Derecho Constitucional Mexicano; 1a. ed., Porrúa, México, 1983, p. p. 179-181.

el Gobierno y el Parlamento ya que el equilibrio entre los dos poderes se ha venido operando por el sistema de separación en el que al Presidente de los Estados Unidos, en unión conjunta de los dos Secretarios de Estado, le corresponde la dirección de la función ejecutiva y al Senado y a la Cámara de Representantes la de la función legislativa. Dicho de otro modo, el Presidente en este caso no puede disolver al Congreso ni obligarlo a votar sobre alguna ley, y aún más, no puede obligar al Presidente o a Secretario del Parlamento a renunciar (8).

El Presidente ejerce un cierto control legislativo mediante la solicitud de una segunda deliberación de una ley que lleva al Congreso a volver a reunir una nueva mayoría de dos tercios en cada una de las Cámaras a fin de que, como así lo cita el propio autor, prospere un texto proyectado.

Por otro lado se equilibra el derecho antes citado del Presidente al del senado en el sentido de que el Senado, por su parte controlaba el nombramiento de funcionarios federales y no acepta los tratados internacionales firmados por el Presidente, excepto que exista una mayoría de dos tercios a su favor.

Durante la época del Derecho Constitucional Clásico existió esta manera de ser del gobierno, pero a través de algunos años, esto ha

---

8. ANDRE HAURIOU: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas (Trad. del francés por José Antonio González Casanova); 4a. ed., Ariel, España, 1971. p.p. 83 y 84.

sido alterado. No obstante esto no ha llevado consigo la consecuente modificación constitucional, debido al apoyo de la opinión pública que el Presidente ha logrado para sí. En la misma época, en la Gran Bretaña, el equilibrio no se dió a través del procedimiento de separación, ya que el Gobierno participa en la función legislativa y el Parlamento (Cámara de los Lores y de los Comunes) en la ejecución, debido a medios de presión mutuos. La Cámara de los Comunes puede obligar al Gobierno a renunciar y éste puede disolver dicha Cámara y reenviarla a nuevas elecciones.

Persisten aún tales medios de presión pero han ido atenuándose dada la nueva utilización de un bipartidismo que refuerza al gobierno y disminuye la institución parlamentaria (9).

---

9. Cfr. Ibid., 85 y 86.



1.2 ANTECEDENTES DEL PRESIDENCIALISMO. ¿CUALES SON LAS FUENTES MAS IMPORTANTES QUE EXISTIERON RESPECTO AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO?

Además de hablar sobre la historia del presidencialismo mexicano citaré, a manera cronológica, una serie de proyectos, diversos ordenamientos y hasta leyes que estuvieron vigentes, cómo se manejaba la formación de leyes, a fin de dar un panorama más amplio que me permite comparar con la ley actual el tema principal de este trabajo en que se enfoca el sistema presidencialista mexicano respecto a la iniciativa y formación de leyes.

Asimismo citaré información mediante la cual se señale dentro de un periodo breve a la fecha de quien han sido los proyectos de ley y entre todos cuáles han prosperado.

Así pues, tras analizar varios temas relativos a los antecedentes del sistema en cuestión diré que el primer sistema presidencialista que se recuerde existió en la constitución norteamericana, un sistema presidencial clásico.

Los orígenes de tal ordenamiento norteamericano fueron los siguientes:

1.2.1. El derecho público inglés que intenta imitar al sistema monárquico de Inglaterra, pero en lugar de un jefe de Estado hereditario, querían uno de elección popular, con funcionarios limitados en el tiempo.

1.2.2. La constitución de Nueva York de 1777 y con menos influencias que la anterior, la Constitución de Massachusetts de 1780. Ambas contenían ejecutivos independientes con los rasgos principales que

después estructuraron el presidencialismo norteamericano. Asimismo destacaron los modelos de las constituciones de Carolina del Norte y Rhode Island donde existían legislativos sin mayores frenos.

Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone en las cuales el poder ejecutivo no se señala en términos de aversión (10).

Austin propuso el sistema presidencial y estableció que se podría remover al presidente de la República de su cargo, ya fuese por violar la constitución o las leyes, por mal manejo de fondos o por crímenes de alta traición.

Más tarde, esta misma persona redactó otro proyecto de constitución en el que reitera el sistema presidencialista, pero excluye de él todos los preceptos que habría tomado de la constitución española de Cadiz de 1812 (11).

Es una realidad que el sistema presidencial asentado en 1824 subsiste y existen grandes semejanzas al respecto en las constituciones de 1824 y 1917, según afirma el Dr. Jorge Carpizo en los dos sistemas de ambas constituciones se parecen principalmente respecto a la estructuración del poder ejecutivo en: la existencia del veto como facultad del presidente, el Congreso dividido en dos cámaras, la existencia de un solo periodo de sesiones del congreso y

---

10. Cfr. EDWARD S. CORWIN. El Poder Ejecutivo, Función y Poderes; p. 8; citado por JORGE CARPIZO: El Presidencialismo Mexicano. Siglo veintiuno editores, México, 1978, p. 15.

11. *Ibid.*, p. p. 41.

en la forma de convocar al congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923. Distintamente se encuentra establecido en la constitución de 1857 un sistema de gobierno diferente al de 1824 por la no existencia del veto, la existencia de un congreso unicamaral y dos periodos de sesiones, el poder central se encontraba en el órgano legislativo (12).

El artículo 80 de nuestra constitución dice:

Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión, en un solo individuo que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos (13).

La constitución mexicana de Apatzingán destinó el poder ejecutivo a tres personas lo cual es un ejemplo de estructura de ejecutivo colegiado que existió alguna vez en nuestras constituciones como ejemplos señala el mismo autor citado anteriormente, la regencia de Iturbide, O'Donoju, Velásquez de León, Yañez y de la Bárcena, y el supremo poder ejecutivo integrado por Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, entonces fue discutida la individualidad y colegialidad de la persona del ejecutivo en el

12. Ibid., p.p. 41-43.

13. Art. 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; op. cit., p. 74.

constituyente de 1823-1824 al debatirse los puntos del acta constitutiva (14).

Es importante haber mencionado la unidad en el ejecutivo ya que precisamente el sistema presidencialista se basa en esa unidad, en ese único individuo que se denomina presidente de la República.

Existieron proposiciones acerca de modificar el ejecutivo unitario y convertirlo en colegiado, pero no prosperaron finalmente, por considerar que podía caerse en una tiranía derivada de varios individuos y que era necesaria la unidad para confiar en un presidente en la discreción y sola ejecución de los negocios (15).

Para llegar a comprender las causas que han motivado la creación de nuestra actual Constitución, haré a continuación una exposición a manera de antecedentes desde sus raíces hasta llegar a la hoy vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Ya desde el año de 1808 surgen las primeras manifestaciones de emancipación, hasta el de 1867 cuando se consumó el triunfo de la República, la historia de México, registró un gran número de asambleas constituyentes, de instrumentos constitucionales y de

---

14. Cfr. JOSE MARIA DEL CASTILLO VELASCO: Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano; 166 y 177-178; citado por JORGE CARPIZO: Op. cit., p. 49.

15. Ibid.

planes que se proponían convocar a dichas Asambleas Constituyentes o también modificar tales constituciones. De diferentes orígenes, fueron once Asambleas Constituyentes las que se reunieron en México, durante esos casi sesenta años, entre ellos, el Congreso Constituyente iniciado en Chilpancingo en 1813; el Congreso Constituyente de 1822; mismo que fue convocado en dos ocasiones; la Junta nacional Instituyente de 1823 que actuó durante el tiempo en que el anterior Congreso permaneció disuelto; el Congreso Ordinario instituido en Constituyente en 1839; el Congreso Constituyente Extraordinario de junio de 1846; el Congreso Constituyente de diciembre de 1846, funcionaba al mismo tiempo como Congreso Ordinario; el Congreso Constituyente de 1856 (16).

Además de las Asambleas fueron, Antonio López de Santa Anna, Ignacio Comonfort y Maximiliano de Habsburgo quienes llegaron a asumir, así haya sido con carácter provisional y alcance limitado, la función constituyente.

Al mismo periodo que ya antes se mencionó, 1808-1867, se encuentran comprendidas asimismo catorce instrumentos constitucionales que fueron, a saber, las Bases Constitucionales de 1822 y de Octubre de 1835; los Estatutos Provisionales de 1823, de 1853, de 1856 y de 1865; las Actas Constitutivas de 1824 y de 1847, las Constituciones de 1814, de 1824, de 1836, de 1843 y 1857, así como también la constitución Española de 1812, expedida por las Cortes de

---

16. Cfr. F. TENA RAMIREZ: Leves ..., p.p. XVII.

Cádiz, en las que hubo representantes de Nueva España, y que aunque parcialmente y por poco tiempo, estuvo vigente aquí. De igual manera fueron formulados, diversos proyectos de constitución, que como tales se quedaron, así como también votos particulares cuyos autores disientan de la mayoría (17).

Se encuentran entre ellos el proyecto llamado Elementos Constitucionales elaborado por don Ignacio López Rayón en 1812; otro presentado por un grupo de diputados que encabezaba don José del Valle, en la segunda etapa del Constituyente de 1822; el que en 1840 debió servir como base para discutir durante el congreso erigido en Constituyente el año anterior a aquel y los dos proyectos que con el mismo fin se llevaron al Constituyente de 1842. De entre los votos particulares figuran, el de don José Fernando Ramírez, relativo al proyecto de 1840; el de la minoría de la Comisión de Constitución de 1842; el de don Mariano Otero en 1847 y el de don Ponciano Arriaga respecto del proyecto de la Comisión de Constitución de 1856.

Relacionando los distintos instrumentos constitutivos con los órganos constituyentes se puede observar que fue el Congreso de Chilpancingo quien expidió la Constitución de Apatzingán; el Constituyente de 1822, las Bases Constitucionales de febrero de ese año; la Junta Nacional Instituyente, el Reglamento Político Provisional del Imperio, de febrero de 1823, el Constituyente de 1824; el Acta Constitutiva y la Constitución Federal; el

17. Ibid. pp. XVIII.

Constituyente de 1835, las Bases para la Constitución y la constitución de las Siete Leyes; la Junta Nacional Legislativa, la Constitución de 1843, llamada de las Bases orgánicas; el Congreso Constituyente de diciembre de 1846, el Acta de Reforma de 1847; el Constituyente de 1856, la Constitución de 1857. De las once Asambleas Constituyentes, sólo las ocho anteriormente señaladas realizaron en mayor o menor grado su labor constitutiva, no así los Constituyentes de 1839, 1842 y de junio de 1846.

En cuanto a la labor individual de tales tareas se puede decir que Santa Anna expidió en 1853, las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución; Comonfort en 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República; y, Maximiliano en 1865, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.

Los planes políticos cuyo alcance en la posterior organización constitucional se encuentran fundamentalmente, el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, el Plan de Ayutla y sus reformas de Acapulco. Ahora, en relación a los documentos que si reflejan ideologías políticas o sociales de trascendencia, son la representación que en 1808 dirigió el Ayuntamiento de México a Iturrigaray; el Bando de Hidalgo en Guadalajara, de diciembre de 1810; los puntos que en 1813 presentó Morelos al Congreso de Chilpancingo, con el Título de Sentimientos de la Nación, y las actas de Independencia de 1813 y 1821, y en 1821 el Plan de Iguala. Sin tener el carácter de constitutivos, el voto del Constituyente de 1823, en favor del sistema federal, el dictamen del Supremo Poder Conservador de 1839 que autoriza al Congreso Ordinario para reformar la Constitución, si representan parte importante en la trayectoria constitucional del

país. Parte de dicha actividad constituyente la ocupan también las Leyes de Reforma, expedida por el entonces Presidente de la República don Benito Juárez durante el periodo de 1859 - 1863, no con ánimo contrario a la Carta de 1857 entonces vigente (18).

Sobre las leyes a que antes he hecho referencia brevemente, enfocaré dentro de los puntos que contenga cada una de ellas, la manera de creación de las leyes, o bien como lo apunta nuestra actual constitución, la Iniciativa y Formación de las Leyes hasta llegar a la que actualmente rige la vida política del país.

En primer término mencionaré la que Rayón se preocupó por formar como Constitución, que le llamó Elementos Constitucionales de Rayón, obra que tiempo después censuró por ya no parecerle, pero misma que tuvo gran influencia en las ideas de Morelos y sirvió para estimular la expedición de una ley fundamental.

Encontramos en el artículo 18 de tal proyecto; a la letra:

El establecimiento y derogación de las leyes, y cualquiera negocio que interese a la Nación, deberá proponerse en las sesiones públicas por el Protector Nacional ante el Supremo Congreso en presencia de los representantes que prestaron su ascenso o descenso; reservándose la decisión a la Suprema Junta a pluralidad de votos (19).

18. Cfr. FELIPE TENA RAMÍREZ: Leyes Fundamentales de México: 11a. ed., Porrúa, México, 1982, pp. XVII-XXIII.

19. *Ibid.*, p.p. 23 y 25.



Así pues, se inicia en el futuro destino del país uno de tantos criterios bajo los cuales se funda la creación de las leyes y a quién compete dicha tarea.

Posteriormente D. José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso el 14 de septiembre de 1813 dando lectura allí mismo a los 23 puntos que con el título de Sentimientos de la Nación preparó él mismo para la Constitución.

En dicho documento cita en su artículo 14o. lo que a continuación transcribo: "que para dictar una ley se discuta en el Congreso, y decida a pluralidad de votos" (20).

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, cuyos autores según lo manifiesta Morelos, fueron Herrera, Quintana Roo, Sotero, Castañeda, Berdusco y Argándor, careció de vigencia práctica, sin embargo en su Capítulo II titulado De la Soberanía dice en su artículo 2o.:

La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la Sociedad, constituye la soberanía (21).

Asimismo en su artículo 11o decía:

Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares (22).

20. Ibid., p. 30

21. Ibid., p. 32

22. Ibid. p. 33

En el capítulo de dicha Constitución titulado De las Atribuciones del Supremo Congreso en su artículo 106, dice a la letra:

Al supremo Congreso pertenece exclusivamente; Examinar y discutir los proyectos de ley que se propongan. Sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas en caso necesario (23).

Cabe hacer la observación de que entonces era exclusiva la facultad de examinar y discutir los proyectos de ley al Supremo Congreso.

Transcribiré, como punto muy importante, a continuación el Capítulo concerniente De la Sanción y Promulgación de las leyes.

Artículo 123. Cualquiera de los vocales puede presentar al Congreso los proyectos de ley que le ocurran, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funda.

Artículo 124. Siempre que se proponga algún proyecto de ley, se repetirá su lectura por tres veces en tres distintas sesiones, basándose en la última si se admite o no a discusión, y fijándose en caso de admitirse, el día en que se deba comenzar.

Artículo 125. Abierta a discusión, se tratará e ilustrará la materia en las sesiones que fueren necesarias, hasta que el Congreso declare que está suficientemente discutida.

Artículo 126. Declarada que la materia está suficientemente discutida, se procederá a la votación que se hará a pluralidad absoluta de votos; concurriendo precisamente más de la mitad de los diputados que deben componer el Congreso.

---

23. Ibid. p. 43.

Artículo 127. Si resultare aprobado el proyecto, se extenderá por triplicado en forma de ley. Firmarán el Presidente y Secretario los tres originales, remitiéndose uno al Supremo Gobierno, y otro al Supremo Tribunal de Justicia; quedando el tercero en la Secretaría del Congreso.

Artículo 128. Cualquiera de aquellas corporaciones tendrá facultad para representar en contra de la ley; pero ha de ser dentro del término perentorio de veinte días; y no verificándolo en este tiempo, procederá el Supremo Gobierno a la promulgación, previo aviso que oportunamente le comunicará al Congreso.

Artículo 129. En caso de que el Supremo Gobierno o el Supremo Tribunal de Justicia representen contra la ley, las reflexiones que promuevan serán examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley; y calificándose de bien fundadas a pluralidad absoluta de votos, se suprimirá la ley y no podrá proponerse de nuevo hasta pasados seis meses. Pero si por el contrario se calificaren de insuficientes las razones expuestas, entonces se mandará publicar la ley y se observará inviolablemente, a menos que la experiencia y la opinión pública obliguen a que se derogue o modifique.

Artículo 130. La ley se promulgará en esta forma:

"El Supremo Gobierno Mexicano  
"a todos los que los presentes vieren,  
"sabad: Que el Supremo Congreso en  
"sesión legislativa (        )  
"ha sancionado la siguiente ley

"Por tanto, para su puntual observancia,  
"publiquese y circúlese a  
"todos los tribunales, justicias,  
"jefes, gobernadores y además autoridades,  
"asi civiles como militares  
"y eclesiásticos de cualquier clase  
"y dignidad, para que guarden y  
"hagan guardar, cumplir y ejecutar  
"la presente ley en todas sus partes.  
"Palacio Nacional, etcétera." Firmarán los tres individuos  
y el Secretario de Gobierno.

Artículo 131. El Supremo Gobierno comunicará la ley al Supremo Tribunal de Justicia, y se archivarán los originales, tanto en la Secretaría del Congreso como en la del Gobierno (24).

A través de estos artículos va viéndose cada vez más claramente la semejanza con nuestra Constitución, particularmente en los modos de enunciar, los términos promulgación, publicación, ejecución, mismos a los que centro principal atención en este trabajo y cuyos significados más adelante analizaré.

Otros de los instrumentos constitucionales que forma parte de la historia constitucional en nuestro país es la Constitución Española de Cadiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, siéndolo en Nueva España el 20 de septiembre del mismo año. Entre las leyes fundamentales de México cabe mencionar también la Carta de Cadiz por la influencia que ejerció en bases de nuestras constituciones y también por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que procedió a la organización constitucional del nuevo Estado y en la cual encontramos precisamente que en su capítulo VIII habla De la formación de las leyes, y de la sanción real (25).

A mi manera de ver y de acuerdo a los artículos de la misma Constitución que a continuación transcribiré encuentro cierta semejanza con lo que actualmente puede verse en nuestra constitución vigente en su título Tercero, capítulo Segundo, Sección Segunda que corresponde a sus artículos 71 y 72.

---

24. *Ibid.*, p.p. 44 y 45.

25. *Cfr. Ibid.*, p. 59.

Ahora bien, el gobierno de la Nación Española, de acuerdo a la Constitución de Cadiz era una monarquía moderada hereditaria (artículo 14); la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey (artículo 15); y la potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey (artículo 16).

Las cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá (artículo 27).

Sobre la formación de las leyes y de la sanción real transcribo aquello relacionado con lo que es la iniciativa y formación de leyes:

Artículo 132. Todo diputado tiene la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde.

Artículo 133. Dos días a lo menos después de presentado, y leído el proyecto de ley, se leerá por segunda vez, y las Cortes deliberarán si se admite o no discusión.

Artículo 134. Admitido a discusión, si la gravedad del asunto requiriese a juicio de las Cortes que se pase previamente a una comisión se ejecutará así.

Artículo 135. Cuatro días a lo menos después de admitido a discusión el proyecto, se leerá por tercera vez, y se podrá señalar día para abrir la discusión.

Artículo 136. Llegado el día señalado para la discusión, abrazará ésta el proyecto en su totalidad y en cada uno de sus artículos.

Artículo 137. Las Cortes decidirán cuando la materia está suficientemente discutida; y decidido que lo esté, se resolverá si hay lugar o no a la votación.

Artículo 138. Decidido que ha lugar a la votación, se procederá a ella inmediatamente, admitiendo o desechando en todo o en parte el proyecto, o variándole y modificándole, según las observaciones que se hayan hecho en la discusión.

Artículo 139. La votación se hará a pluralidad absoluta de votos; y para proceder a ella será necesario que se hallen presentes a lo menos la mitad y unos más de la totalidad de los diputados que deben componer las Cortes.

Artículo 140. Si las Cortes desecharen un proyecto de ley en cualquier estado de su examen, o resolvieren que no debe procederse a la votación, no podrá volver a proponerse en el mismo año.

Artículo 141. Si hubiere sido adoptado, se extenderá por duplicado en forma de ley, y se leerá en las Cortes; hecho lo cual, y firmadas ambas originales por el Presidente y dos Secretarios, serán presentados inmediatamente al Rey por una diputación.

Artículo 142. El Rey tiene la sanción de estas leyes.

Artículo 143. Da el Rey la sanción por esta fórmula, firmada de su mano: "Públiquesse como ley".

Artículo 144. Niega el Rey la sanción por esta fórmula, igualmente firmada de su mano: "Vuelva a las Cortes"; acompañando al mismo tiempo una exposición de las razones que ha tenido para negarla.

Artículo 145. Tendrá el Rey treinta días para usar de esta prerrogativa: si dentro de ellos no hubiere dado o negado la sanción, por el mismo hecho se entenderá que la ha dado, y le dará en efecto.

Artículo 146. Dada o negada la sanción por el Rey, devolverá a las Cortes uno de los dos originales con la fórmula respectiva, para darse cuenta en ellas. Este original se conservará en el archivo de las Cortes, y el duplicado quedará en poder del Rey.

Artículo 147. Si el Rey negare la sanción, no se volverá a tratar del mismo asunto en las Cortes de aquel año; pero podrá hacerse en las del siguiente:

Artículo 148. Si en las Cortes del siguiente año fuere de nuevo propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto, presentado que sea al Rey podrá dar la sanción, o negarla por segunda vez en los términos de los artículos 143 y 144; y en el último caso no se tratará del mismo asunto en aquel año.

Artículo 149. Si de nuevo fuere por tercera vez propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto en las Cortes del siguiente año, por el mismo hecho se entiende que el Rey da la sanción, y presentándosele, la dará el efecto por medio de la fórmula expresada en el Artículo 143.

Artículo 150. Si antes de que expire el término de treinta días, en que el Rey ha de dar o negar la sanción, llegare el día en que las Cortes han de terminar sus sesiones de las siguientes Cortes: y si este término pasare sin haberla dado, por esto mismo se entenderá dada, y la dará en efecto en la forma prescrita; pero si el Rey negare la sanción, podrán estas Cortes tratar el mismo proyecto.

Artículo 151. Aunque después de haber negado el Rey la sanción a un proyecto de ley, se pasen alguno o algunos años sin que se propongan el mismo proyecto, como vuelva a suscitarse en tiempo de la misma diputación, que adoptó por la primera vez, o en el de las dos diputaciones que inmediatamente la subsigan, se entenderá siempre el mismo proyecto para los efectos de la sanción del Rey, de que tratan los tres artículos precedentes; pero si en la duración de las tres diputaciones expresadas no volviere a proponerse, aunque después se reproduzca en los propios términos, se tendrá por proyecto nuevo para los efectos indicados.

Artículo 152. Si la segunda o tercera vez que se propone el proyecto, dentro del término que prefiija el artículo precedente, fuere desechado por las Cortes, en cualquier tiempo que se reproduzca después, se tendrá por nuevo proyecto.

Artículo 153. Las leyes se drogan con las mismas formalidades y por los mismos trámites que se establecen (26).

Respecto del capítulo IX de la ley en cuestión, transcribiré asimismo lo relativo a la promulgación de las leyes.

Artículo 154. Publicada la ley en las Cortes, se dará de ello aviso al Rey, para que se proceda inmediatamente a su promulgación solemne.

---

26. Ibid., pp. 76-78.

Artículo 155. El Rey, para promulgar las leyes, usará de la fórmula siguiente: N. (el nombre del Rey) por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de los Españas, a todos los que los presentes vieren y entendieren, sabed: fue las Cortes han decretado y nos sancionamos lo siguiente:

Por tanto mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule (va dirigido al Secretario del Despacho respectivo).

Artículo 156. Todas las leyes se circularán de mandato del Rey por los respectivos secretarios del Despacho, directamente a todos y cada uno de los tribunales supremos y de las provincias, y demás jefes y autoridades superiores, que las circularán a las subalternas (27).

Y así se observa como desde la Constitución Española de Cadiz se establece ya la manera de formar las leyes, cuando se sanciona la ley, es decir, cuando se da fuerza de ley a una disposición, y de esta manera aprobarla o autorizarla, y asimismo se conceptúa la promulgación solemne (28).

El cuerpo legislativo o congreso nacional se compone de diputados inviolables por sus opiniones. Debe instalarse y disolverse el día preciso que señale la constitución: discutir y acordar en la forma que prescriba ella misma; dictar por la iniciativa de sus individuos o de los senadores, las leyes y decretos ge-

27. Ibid., p. 78.

28. Cfr. Diccionario Porrúa de la Lengua Española; preparado por Antonio Ral Pondevida; revisado por Francisco Monteverde; 2a. ed., Porrúa, México, 1969, p. 684.



nerales que exija el bien nacional; revisar aquellas contra las cuales represente el cuerpo ejecutivo y confirmarlas por pluralidad, o revocarlas por las dos terceras partes de votos; volver a discutir las que reclame el senado y no ratificarlas ni devengarlas sino estando acordes las dos tercias de sufragios (29).

Fue presentado el veto constitucional, como antecedente de la Constitución de 1824 asegurando el Sistema Federal.

El 10. de abril de 1824 comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobada por la asamblea el 3 de octubre del mismo año de 24 con el titulo de constitución de los Estados Unidos Mexicanos firmada el día 4 y publicada al día siguiente por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. La Constitución de 24 estuvo en vigor hasta 1835. Como no podía ser revisada sino a partir del año 30, según ella misma disponia, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año; pero son esas ni las posteriores a 30 llegaron a ser votadas por el Congreso. De tal modo la Constitución de 24 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación (30).

En esta constitución de 1824 cuando se establece en su artículo 7 que el poder legislativo será un Congreso general dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores; en las cuales,

29. Cfr. F. TENA RAMIREZ: Leyes..., p. 146 y 149.

30. Ibid., pp. 153-154.

cualquier diputado o senador podrá hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decretos en su respectiva Cámara (artículo 41).

Asimismo encontramos en su artículo 47 que:

Ninguna resolución del Congreso general tendrá otro carácter que el de ley o decreto (31).

En su título III, Sección VI habla dicha constitución de lo que estrictamente se tratará de estudiar, de la formación de las leyes, y al respecto transcribiré lo que sigue: De la formación de las leyes.

Artículo 151. La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras a excepción de las que versaren sobre Contribuciones o impuestos, los cuales no pueden tener su origen sino en la Cámara de Diputados (32).

En este artículo, de alguna manera continua vigente en el actual artículo 72 inciso h) de nuestra constitución.

Artículo 52. Se tendrán como iniciativas de ley o decreto: 1o. Las proposiciones que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviere por convenientes al bien de la sociedad, y como tales las recomendaré precisamente a la Cámara de Diputados.

2o. Las proposiciones o proyectos de ley o decreto que las legislativas de los Estados dirijan a cualquiera de las Cámaras.

31. *Ibid.*, p. 173.

32. *Ibid.*, p. 176.

Artículo 53. Todos los proyectos de ley o decreto, sin excepción alguna, se discutirán sucesivamente en las dos Cámaras, observándose en ambas con exactitud lo prevenido en el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Artículo 54. Los proyectos de ley o decreto que fueren desechados en la Cámara de su origen, antes de pasar a la revisora, no se volverán a proponer en ella por sus miembros en las sesiones de aquel año, sino hasta las ordinarias del año siguiente.

Artículo 55. Si los proyectos de ley o decreto, después de discutidos, fueron aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra Cámara, se pasarán al Presidente de los Estados Unidos, quien, si también los aprobare, los firmará y publicará; y si no, los devolverá con sus observaciones dentro de diez días útiles, a la Cámara de su origen.

Artículo 56. Los proyectos de ley o decretos devueltos por el Presidente, según el artículo anterior, serán segunda vez discutidos en las dos Cámaras. Si en cada una de estas fueren aprobados por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasarán de nuevo al Presidente, quien sin excusa deberá firmarlos y publicarlos; pero si no fueren aprobados por el voto de las dos terceras de ambas Cámaras, no se podrán volver a proponer en ellas sino hasta el año siguiente.

Artículo 57. Si el presidente no devolviere algún proyecto de ley o decreto dentro del tiempo señalado en el artículo 55, por el mismo hecho se tendrá por sancionado, y como tal se promulgará, a menos que corriendo aquel término, el Congreso haya cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá verificarse el primer día en que estuviere reunido el Congreso.

Artículo 58. Los proyectos de ley o decreto desechados por primera vez en su totalidad por la Cámara revisora, volverán con las observaciones de ésta a la de su origen. Si examinados en ella fueren aprobados por el voto de los dos tercios de sus individuos presente, pasarán segunda vez a la Cámara que los desechó, y no se entenderá que ésta los reprueba, si no concurre para ella el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

Artículo 59. Los proyectos de ley o decreto que en segunda revisión fueren aprobados por los dos tercios de los individuos de la Cámara de su origen, y no desechados por las dos terceras partes de los miembros de la revisora, pasarán al Presidente, quien deberá firmarlos circularlos, o devolverlos dentro de diez días útiles

con sus observaciones a la Cámara en que tuvieron su origen.

Artículo 60. Los proyectos de ley o decreto que según el artículo anterior devolvieren el Presidente a la Cámara de su origen, se tomarán otra vez en consideración; y si ésta las aprobare por el voto de los dos tercios de sus individuos presentes, y la revisora no los desechare por igual número de sus miembros, volverán al Presidente, quien deberá publicarlos. Pero si no fueren aprobados por el voto de los dos tercios de la Cámara de su origen, o fueren aprobados por igual número de la revisora, no se podrán promover de nuevo sino hasta las sesiones ordinarias subsecuentes.

Artículo 61. En el caso de la reprobación por segunda vez de la Cámara revisora, según el artículo 58, se tendrán los proyectos por desechados, no pudiéndose volver a tomar en consideración, sino hasta el año siguiente.

Artículo 62. En las adiciones que haga la Cámara Revisora a los proyectos de ley o decreto, se observarán las mismas formalidades que se requieren en los proyectos, para que puedan pasarse al Presidente.

Artículo 63. Las partes que de un proyecto de ley o decreto, reprobare por vez primera la Cámara revisora, tendrán los mismos trámites que los proyectos desechados por primera vez en su totalidad por ésta.

Artículo 64. En la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos, se guardarán los mismos requisitos que se prescriben para su formación.

Artículo 65. Siempre que se comunique alguna resolución del Congreso General al Presidente de la República, deberá ir firmada de los presidentes de ambas Cámaras, y por un Secretario de cada una de ellas.

Artículo 66. Para la formación de toda ley o decreto, se necesita en cada Cámara la presencia de la mayoría absoluta de todos los miembros de que debe componerse cada una de ellas (33).

---

33. *Ibid.*, p.p. 176 y 177.

Diversos disturbios hubo posteriormente surgiendo dos partidos que fueron conocidos como el Partido Liberal y el Partido Conservador. El primero luchaba por la forma de gobierno, como republicana, democrática y federativa y en cuanto a los atributos del estado mexicano reivindicaba aquellos que la organización colonial había transmitido a organismos extraestatales, en cambio el Partido Conservador, verá por el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas, inclinándose a la forma monárquica defendiendo por tal motivo fueros y privilegios tradicionales, sin embargo vence finalmente el centralismo, surgiendo al efecto, en 1835, un proyecto que se convirtió en ley constitutiva llamada Bases para la Nueva Constitución, y por la cual se termina con el anterior sistema federalista que asentaba la constitución de 1824. También se le conoció con el nombre de la Constitución de las Siete leyes, ya que se dividió en siete estatutos. Las leyes Constitucionales para 1836, en su Tercera Parte hablaban del Poder legislativo, de sus miembros y, de cuanto dice en relación a la formación de las leyes.

Así pues en su artículo 10. establece textualmente que:

El ejercicio del poder legislativo se deposita en el congreso general de la Nación, el cual se compondrá de dos Cámaras (34).

A pesar del cambio a Centralista sigue manteniéndose el Congreso General en dos Cámaras, igual que en la Constitución de 1824.

---

34. Ibid. p. 203.

Transcribiré también en este caso de las Leyes Constitucionales de 1836 en lo relativo a la formación de las leyes a fin de encontrar posteriormente sus diferencias con la de la Constitución de 1824, estrictamente por lo que toca a la manera de publicar o promulgar una ley una vez aprobada.

De la formación de las leyes.

Artículo 25. Toda ley se iniciará precisamente en la cámara de diputados: a la de senadores sólo corresponderá la revisión.

Artículo 26. Corresponde la iniciativa de las leyes:

I. Al supremo poder Ejecutivo y a los diputados, en todas materias.

II. A la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

III. A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

Artículo 27. El supremo poder Ejecutivo y la alta Corte de Justicia podrán, cada una en su línea, iniciar leyes declaratorias de otras leyes, y los diputados podrán hacer la misma iniciativa, si se reúnen quince para proponerla.

Artículo 28. Cuando el supremo poder Ejecutivo o los diputados iniciaren leyes sobre materias en que concede iniciativa el artículo 26 a la Suprema Corte de Justicia y juntas departamentales, se oír el dictamen respectivo de aquella y de la mayoría de éstos, antes de tomar en consideración la iniciativa.

Artículo 29. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, ni aquellas en que convenga la mayor parte de las juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración según lo calificare la cámara, oído el dictamen de una comisión de nueve diputados, que elegirá en su totalidad cada año, y se denominará de peticiones.

Artículo 30. Cualquier ciudadano particular podrá dirigir sus proyectos o en derecho a algún diputado para que los haga suyos si quiere, o a los ayuntamientos de los capitales, quienes se los calificaren de útiles, los

pasarán con su calificación a la respectiva junta departamental, y si ésta los aprueba, los llevará a iniciativa.

Artículo 31. Aprobado un proyecto en la cámara de diputados en su totalidad y en cada uno de sus artículos, se pasará a la revisión del senado con todo el expediente de la materia.

Artículo 32. La Cámara de Senadores, en la revisión de un proyecto de ley o decreto, no podrá hacerle alteraciones, ni modificaciones, y se ceñirá a las fórmulas de aprobado, desaprobado; pero al volverlo a la cámara de diputados remitirá extracto circunstanciado de la discusión, para que dicha cámara se haga cargo de las partes que han parecido mal, o alteraciones que estime el senado convenientes.

Artículo 33. Si la Cámara de diputados, con dos terceras partes de los presentes, insistiere en el proyecto de ley o decreto devuelto por el senado, esta cámara a quien volverá a segunda revisión, no la podrá desaprobado sin el voto conforme de dos terceras partes de los senadores presentes; no llegando a este número los que desapruben, por el mismo hecho quedará aprobado.

Artículo 34. Todo proyecto de ley o decreto aprobado en ambas Cámaras, en primera o segunda revisión, pasará a la sanción del Presidente de la República, y si es variación constitucional, a la del supremo Poder Conservador (\*).

Artículo 35. Si la ley o decreto sólo hubiere tenido primera discusión en las Cámaras, y al Presidente de la República no pareciere bien, podrá, dentro de quince días útiles, devolverla a la Cámara de diputados,

(\*) El Supremo Poder Conservador se integra con 5 miembros, de los que se renovaba uno cada dos años, y entre unas de sus atribuciones estaba la de declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo, o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos. Ibid., p. 208.

con observaciones acordadas en el consejo; pasado dicho término, sin hacerlo, la ley quedará sancionada y se publicará.

Artículo 36. Si el proyecto de ley o decreto hubiese sufrido en las Cámaras segunda revisión, y estuviere en el caso del artículo 33, puede el Presidente de la República (juzgándolo oportuno él y su consejo) negarle la sanción sin necesidad de hacer observaciones, y avisará de su resolución al congreso.

Artículo 37. La ley o decreto devuelto con observaciones por el Presidente de la República, deberá ser examinada de nuevo en ambas Cámaras, y si las dos terceras partes de una y otra insistieren, se pasará segunda vez al Presidente, quien ya no podrá negarle sanción y publicación; pero si faltare en cualquiera de las Cámaras el dicho requisito, el proyecto se tendrá por desechado.

Artículo 38. El proyecto de ley o decreto desechado o no sancionado, según los artículos 33, 36 y 37 no podrá volverse a proponer en el Congreso, no tratarse allí de él, hasta que se haya renovado la Cámara de Diputados en su mitad, como prescribe el artículo 30. las variaciones de Constitución que no sancionare el supremo poder conservador, si renovada la Cámara de Diputados en su mitad, insistiere en la iniciativa de ellas la mayor parte de los miembros presentes de una y otra cámara, no pasarán de nuevo a la sanción y se publicarán sin ella.

Artículo 39. Sancionada la ley, la hará publicar el Presidente de la República en la capital de ella, del modo acostumbrado, en todas las capitales de los Departamentos y en todas las villas y lugares, circulándola al efecto a los gobernadores, y por su medio a las demás autoridades subalternas. Todos estos funcionarios serán responsables si no publican la ley dentro del tercer día de su recibo.

Artículo 40. No se necesita esa publicación en los decretos cuyo conocimiento sólo corresponda a determinadas personas o corporaciones; pero siempre se hará en los periódicos del gobierno.

Artículo 41. La fórmula para publicar las leyes y decretos, será la siguiente:

"El Presidente de la República Mexicana a los habitantes de ella, sabed:

que el Congreso general ha decretado lo siguiente:



Por tanto, mando se imprima, publique, circule, y se le dé el debido cumplimiento".

Artículo 42. Publicada la ley en cada paraje, obliga en él desde la fecha de su publicación, a no ser que ella misma prefije plazo ulterior para la obligación.

Ninguna ley preceptiva obligará antes del mencionado requisito (35).

La vigencia de la Constitución de 1836 no fue muy querida por muchos, de entre ellos los federalistas, parecían sentir su hostilidad hacia la misma, surgiendo por tal motivo solicitudes para el cambio de sistema, conjuramientos o pronunciamientos militares. Al término de la vigencia de dicha ley, fue elegido Santa Anna como nuevo Presidente.

Surge en ese momento, un Proyecto de Reforma por el dictamen del Supremo Poder Conservador de 9 de noviembre de 1839, en el cual, en lo relativo a la iniciativa de las leyes, en este dictamen, se suprime, a diferencia del anterior, como iniciador de leyes a la Suprema Corte de Justicia, y sin embargo subsiste la idea de que la Cámara de Senadores tenga facultades en este sentido, únicamente con carácter de revisor (36).

A continuación la Sección Quinta del mencionado dictamen del Supremo Poder Conservador en cuanto a la formación de leyes y

35. Ibid., 216-218.

36. Ibid.

decretos que a la letra dice:

De la formación de las leyes y decretos:

Artículo 45. Corresponde la iniciativa de las leyes y decretos en todas materias al Supremo Poder Ejecutivo, a los diputados y a las juntas departamentales.

Artículo 46. Las corporaciones y ciudadanos particulares podrán dirigirse al Congreso, en los términos que dispongan las leyes para recabar aquellas resoluciones que sean de su interés peculiar y del resorte del Poder legislativo, o para ilustrar alguna materia que ya esté iniciada. Fuera de estos casos, si les ocurriere algún proyecto de ley o decreto, lo presentarán a cualquiera de los funcionarios que tienen la iniciativa, para que lo hagan suyo, si lo estimaren conveniente.

Artículo 47. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas del Supremo Poder Ejecutivo, ni aquellas en que convenga la mayoría de las juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración, según lo califique la Cámara, oído el dictamen de una comisión de nueve diputados, que aquella eligirá al principio de cada bienio.

Artículo 48. Toda ley o decreto se iniciará precisamente en la Cámara de Diputados: a la de Senadores solo corresponderá la revisión, en la cual podía hacer las modificaciones y ediciones que estime convenientes.

Artículo 49. Para la votación de cualquiera ley o decreto en cada Cámara se necesita la presencia de más de la mitad del número total de los individuos que deben componerla, y se tendrá por acordado aquello en que convenga la mayoría absoluta de sufragios de los concurrentes, excepto en los casos en que ley exija mayor número.

Artículo 50. Aprobado un proyecto de ley o decreto en la Cámara de Diputados, se pasará con el expediente respectivo a la revisión del Senado; y si éste lo reprobare en su totalidad, volverá con el extracto de la discusión a la Cámara de su origen.

Artículo 51. Insistiendo ésta, por el voto conforme a las dos terceras partes de sus miembros, en el mismo proyecto, el Senado a quien volverá en segunda revisión, no lo podrá desaprobar, sin el voto conforme

de los dos tercios de los senadores presentes; más no llegando a este número los que los reprobaren, quedará aprobado por el mismo hecho.

Artículo 52. Cuando el Senado devuelva el proyecto reformado o adicionado, y la Cámara de Diputados no insista en su anterior acuerdo, ya no se ocupará ésta de los artículos aprobados por la revisora, sino solamente en las modificaciones y adiciones que se hayan hecho, y de las que se propongan de nuevo.

Artículo 53. Las reglas establecidas en los artículos 50 y 51 para la totalidad de un proyecto de ley o decreto, se aplicarán igualmente a las modificaciones o adiciones que éste sufra, haciendo la Cámara de Diputados de revisora respecto de los que se acuerden por el Senado.

Artículo 54. Si éste devolviera el proyecto aprobado en parte, y reprobado en otra, sin reforma ni adición alguna, se entenderá ser su concepto, que el acuerdo se expida solo con los artículos aprobados, y así se verificará si la otra Cámara apruebe ese mismo concepto.

Artículo 55. Todo proyecto de ley o decreto aprobado en ambas Cámaras se pasará a la sanción del Presidente de la República.

Artículo 56. Si el proyecto de ley o decreto no pareciera bien al Presidente de la República, podrá dentro de quince días, contados desde la hora en que lo reciba, devolverlo a la Cámara de Diputados con observaciones leyendo previamente el dictamen del Consejo. Pasado dicho término sin haberlo hecho, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará inmediatamente.

Artículo 57. El proyecto de ley o decreto devuelto con observaciones, deberá ser examinado de nuevo en ambas Cámaras, y si las dos terceras partes de una y otra insistieren, se pasará segunda vez al Presidente de la República, quien ya no podrá negarle la sanción y publicación, pero si faltara en cualquiera de las Cámaras aquel requisito, el proyecto se tendrá por desechado.

Artículo 58. Si las Cámaras acordaren en términos positivos, no insistir en el proyecto devuelto por el Presidente, se limitarán a examinar los puntos sobre que hayan recaído las observaciones de éste y las modificaciones y adiciones que se propongan, observándose respecto de unas y otras las reglas establecidas para los proyectos enteramente nuevos.

Artículo 59. El proyecto de ley o decreto que sea de-

sechado, no podrá volverse a proponer en el Congreso, hasta que se renueve en su mitad la Cámara de Diputados.

Artículo 60. Sancionada la ley o decreto, el Presidente de la República la hará publicar en la capital, y la circulará a los Departamentos dentro de los seis días siguientes al de la sanción, a no ser que disponga reglamentarla, en cuyo caso lo avisará a las Cámaras, y tendrá nueve días más para aquel objeto.

Artículo 61. No será necesaria esa publicación solemne respecto de los decretos, cuyo conocimiento solo corresponderá a personas o corporaciones determinadas; pero se hará en los periódicos del Gobierno.

Artículo 62. La fórmula para publicar las leyes y decretos del Congreso, será la que sigue:

"El Presidente de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabe: Que el Congreso nacional ha decretado lo siguiente:

Por tanto, mande se imprima, publique, circule y se le dé el cumplimiento debido" (37).

Más tarde, en 1842 se formularon nuevos proyectos de constitución y el voto particular de la minoría de quienes formaban la comisión de entre los cuales únicamente diré que existían discrepancias o diferencias en cuanto a quienes podían iniciar las leyes, sin embargo en los tres es similar la manera de enunciar que una vez finalmente aprobada una ley o decreto o decreto se publicará inmediatamente, sin demora alguna (38).

---

37. Ibid., pp. 261-263.

38. Ibid.

Estuvieron vigentes en 1843 las Bases Orgánicas de la República Mexicana por un periodo de un poco de tres años publicadas y en su capítulo de Formación de las Leyes decía:

Artículo 53. Corresponde a la iniciativa de las leyes; al Presidente de la República, a los Diputados y a las Asambleas departamentales en todas materias, y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

Artículo 54. No podrán dejar de tomarse en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial, las que dirigiere una Asamblea Departamental sobre asuntos privativos de su Departamento, y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las Asambleas.

Artículo 55. Toda iniciativa de ley se presentará en la Cámara de Diputados.

Artículo 56. Los proyectos de ley o decreto aprobados en la Cámara de Diputados, pasarán al Senado para su revisión.

Artículo 57. Si el Senado los aprobare, modificare o adicionare, volverán a la Cámara de su origen.

Artículo 58. Para la discusión de toda ley o decreto en cualquier Cámara se necesita la presencia de la mitad y uno más del total de sus individuos, y para su aprobación, la mayoría absoluta de los presentes. En la segunda revisión se requieren los dos tercios de la Cámara iniciadora para ser reproducido el proyecto, y si en la Cámara revisora no llegare a dos tercios el número de los que reprobaren, modificaren o adicionaren, se tendrá por aprobado.

Artículo 59. Aprobado un proyecto de ley o decreto en primera o segunda revisión, se pasará al Presidente de la República para su publicación.

Artículo 60. Todas las leyes las publicará el Presidente de la República, en la forma acostumbrada, dentro de seis días de su sanción. Las demás autoridades políticas las publicarán dentro del tercer día de su recibo. Los decretos cuyo conocimiento corresponda a determinadas autoridades o personas, bastará que se publiquen en los periódicos del Gobierno.

Artículo 61. Cuando el Senado reprobare o reformare una parte del proyecto, la Cámara de Diputados se

ocupará solamente de lo reprobado o reformado, sin poder alterar en manera alguna los artículos aprobados por el Senado.

Artículo 62. Las proposiciones y proyectos desechados no pueden volver a proponerse en el mismo año, a no ser que sean reproducidos por nueva iniciativa de diverso origen que la primera.

Artículo 63. En la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos se guardarán los mismos requisitos, que deben observarse en su formación.

Artículo 64. Toda resolución del Congreso, tendrá el carácter de ley o decreto (39).

Posteriormente se pensó en reinstaurar el sistema federal y con ello la constitución de 1824 a través de un acta de Reformas en 1847, llamada Acta Constitutiva y de Reformas, y en relación a la formación de leyes únicamente, en su artículo 15 hace mención a que en ningún caso se tomará como aprobado un proyecto de ley, con menos de la mayoría absoluta de votos de los individuos presentes en cada una de las Cámaras, dándose antes de expedir una nueva Constitución, en 1855 Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución y un Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana y más tarde como forma de República democrática, representativa, popular surge un nuevo Proyecto de Constitución, Constitución de 1857 (40).

39. *Ibid.*, 412-414.

40. *Ibid.*, 415, 416 y 554.

En nuestra antigua Constitución de 1857 expedida por el Presidente sustituto de la República mexicana, Don Ignacio Comonfort, encontramos en su Título III, Sección I, párrafo II el capítulo denominado De la iniciativa y formación de las leyes y del mismo transcribo textual a continuación:

Artículo 65. El derecho de iniciar leyes compete:

- I. Al Presidente de la Unión.
- II. A los Diputados al Congreso Federal.
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Artículo 66. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. las que presentaren los diputados, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Artículo 67. Todo proyecto de ley que fuere desechado por el Congreso, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

Artículo 68. El segundo periodo de sesiones se destinará, de toda preferencia, el examen (sic) y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo.

Artículo 69. El día penúltimo del primer periodo de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo (sic) venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otro pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar (sic) ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo.

Artículo 70. las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:

- I. Dictamen de comisión.
- II. Una o dos discusiones, en los términos que expresan las fracciones siguientes.
- III. La primera discusión se verificará en el día que designe el Presidente del Congreso, conforme a reglamento.

IV. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente (sic), para que en el término de siete días manifieste su opinión, o exprese que no usa de esa facultad.

V. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin más discusión, a la votación de ley.

VI. Si dicha opinión discrepare en todo o en parte, volverá el expediente a la comisión, para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examine (sic) de nuevo el negocio.

VII. El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida ésta se procederá a la votación.

VIII. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.

Artículo 71. En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar o dispensar los trámites establecidos en el artículo 70 (41).

A pesar de lo antes transcrito no se encuentran términos para que el Ejecutivo promulgue o publique las leyes debidamente aprobadas como en la Constitución de 1836, surgiendo así, las leyes de Reforma y después, bajo el Imperio de Maximiliano de Habsburgo se expide en 1865 el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano que careció de vigencia y validez, y así el 13 de noviembre de 1874 se da una reforma a los artículos transcritos anteriormente entre los cuales se encuentran los siguientes:

En su artículo 65 se agrega el derecho de iniciar leyes o decretos a los Senadores al Congreso General y por lo tanto cambia todo el sentido de la Iniciativa y formación de las leyes y para lo cual copio a la letra tales modificaciones que se acercan a la manera

---

41. *Ibid.*, pp. 616 y 617.



como actualmente se encuentra en nuestra legislación.

Artículo 65. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la Unión.

II. A los diputados y senadores al Congreso General.

III. A las Legislaturas de los Estados.

Artículo 66. 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 senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Artículo 67. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen antes de pasar a la revisora, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

Artículo 69. El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior. Estos y aquél pasarán a una comisión de cinco representantes, nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar dichos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo.

Artículo 70. La formación de las leyes y de los 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, todas las cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Artículo 71. Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de debates sobre la forma; intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

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

B. Se reputará 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 estuviere reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmada por mayoría absoluta de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuere sancionada con la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto, y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o de decreto serán nominales.

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

E. Si un proyecto de ley o decreto fuere sólo desechado en parte, o modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión en la Cámara de su origen versará únicamente sobre la desechada o sobre las reformas o adiciones, sin poderse alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobados 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. Pero si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora, fueren desechados por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta; y si por la 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; más si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta las sesiones siguientes, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

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

G. Ambas Cámaras residirán en un mismo lugar, y no po-

drán trasladarse a otra sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación y difieren en cuanto al tiempo, modo o lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

H. Cuando el Congreso general se reúna en sesiones extraordinarias, se ocupará exclusivamente del objeto u objetos designados en la convocatoria; y si no los hubiere llenado el día en que deban abrirse las sesiones ordinarias, cerrará sin embargo aquellas, dejando los puntos pendientes para ser tratados en éstas.

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste prorrogue sus sesiones o ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado (42).

Más tarde, hasta 1916 fue elaborado un Proyecto de Constitución por el Presidente Don Venustiano Carranza que fue adoptado casi en su totalidad, pero modificado y adicionado, hasta lograrse nuestra Constitución vigente de 1917.

De dicho proyecto a nuestra actual Carta Magna respecto a la Iniciativa y Formación de las leyes no fue modificado desde su proyecto, únicamente se adicionó un último párrafo en el artículo 72 fracción j), misma adición que posteriormente transcribiré.

Finalmente pues, la manera como actualmente se encuentra en nuestra constitución de 1917, tales preceptos (43).

---

42. Ibid.

43. Ibid., 609, 699, 700, 701, 812.

## Sección II

### De la Iniciativa y Formación de las Leyes

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

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

- a) Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- b) Se reputará aprobada 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 aquella le hubiere hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la mayoría pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción 2); pero si lo reprobare, no podía volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

- e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobados por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, volverán a aquella 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 periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.
- f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.
- g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.
- h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.
- i) Las iniciativas de leyes o decretos se 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.

- j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente (44).

44. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; op. cit., pp. 57-60.

### 1.3 CASOS EN QUE SE REFLEJA EL PRESIDENCIALISMO

De entre el gran número de casos en que podemos encontrar al presidencialismo en nuestro país, es en las propias facultades que la constitución otorga al Presidente de la República, como son las facultades de nombramiento, declaración de guerra y preservación de la seguridad interior; facultades en materia de relaciones exteriores; facultades de carácter económico y hacendario; facultades respecto a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, y, en materia agraria, de expropiación expulsión de extranjeros y laboral; facultades en el ejercicio de la acción penal; en materia educativa y respecto a los medios masivos de comunicación, facultades jurisdiccionales del Presidente y sus relaciones con el poder judicial; etc... (45).

45. Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; op. cit., artículo 89; pp. 77 y 78.

#### 1.4 CAUSAS DEL PRESIDENCIALISMO

Para Jorge Carpizo las causas del predominio del ejecutivo, es decir, la presencia de un ejecutivo fuerte son a la letra:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia, en la economía a través de los mecanismos del banco central de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación (control vertical).
- g) La concentración de recursos económicos en la federación específicamente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho del país, como lo es el Distrito Federal.



- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione (46).

La visión que parece haber en nuestro país de la persona del ejecutivo es de una persona con una gran fuerza, capaz de alcanzar grandes cosas, además como un ser de quien dependen gran cantidad de actos en nuestro país.

la realidad es que el ejecutivo, así como los otros dos poderes Legislativo y Judicial están limitados por la Constitución, la misma les demarca atribuciones que no pueden ejercerse fuera del ámbito o marco constitucional.

---

46. J. CARPIZO: Op. Cit., p. 25 y 26.

## CAPITULO SEGUNDO

### CONSECUENCIAS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA

#### 2.1 CRITERIOS EXPUESTOS SOBRE EL PRESIDENCIALISMO EN NUESTRO PAIS

Es importante describir a manera de completar el estudio sobre el sistema presidencialista, algunas de las opiniones que sobre dicho tema se han expuesto.

La opinión de Jorge Carpizo es que el presidente es fuerte y poderoso, que cuenta con amplias facultades y que casi todo lo puede; que sus poderes son casi ilimitados, asimismo que se le ve con su carácter mítico (47).

F. Jorge Gaxiola sintetiza las funciones del presidente en valiosos renglones en los que ha escrito:

Es el jefe del Estado y el jefe del Ejecutivo; el director de la política internacional; la voz del pueblo y la voz del país; el verdadero legislador o cuando menos el legislador más importante; el jefe nato del ejército; el jefe de su partido, el coordinador de las fuerzas económicas; el encargado de la educación pública; el administrador de la hacienda pública y de los bienes nacionales; el director del crédito y de la moneda y el autor de la prosperidad o el responsable de la bancarrota. Sus palabras tienen enorme trascendencia y suelen revestir las dimensiones de un verdadero credo político, susceptible de aglutinar intereses y creencias o de dividir al país en antagonismos irreconciliables (48)

47. Cfr. JORGE CARPIZO: La Constitución Mexicana de 1917; 6a. ed., Porrúa, México, 1963, p. 292.

48. F. JORGE GAXIOLA: La Presidencia de la República; en revista de la Facultad de Derecho No. 49, p. 44; citado por J. CARPIZO: La Constitución Mexicana..., p. 293.

En el libro titulado Manual de Derecho Constitucional de los Lics. Fernando Flores Gómez y Gustavo Carvajal se cita el sistema presidencialista caracterizado por la elaboración de la discusión de poderes en donde el Ejecutivo atiende con independencia la dirección política del país y en donde éste designa a sus colaboradores sin estar subordinada de ninguna manera a otro órgano o poder (49).

Daré la opinión del Sr. Carlos Loret de Mola, que cita en su libro "que la Nación me lo demande":

Un presidente pequeño necesita un gran aparato presidencialista. Un presidente grande sólo requiere un gran aparato. lo demás lo realiza su personalidad y lo genera su talento.

El Presidencialismo mexicano no debió limitarse a sí mismo para evitar la pérdida de autoridad del Ejecutivo, en el caso de que los otros Poderes de la Unión y de los Estados debieron reclamar por sus medios jurídicos dicha limitación inaplazable.

Si, se necesita ser muy grande para frenarse a sí mismo. Qué gran dosis de humildad republicana y de fragilidad política sería precisa para que el depositario del Ejecutivo diera al Congreso al Poder Judicial y a los poderes estatales, su auténtica autonomía (50).

49. Cfr. FERNANDO FLORES GOMEZ GONZALEZ Y GUSTAVO CARVAJAL MORENO; Manual de Derecho Constitucional; 1a. ed., Porrúa, México, 1976, p. 185.

50. CARLOS LORET DE MOLA Qué la Nación me lo Demande; 7a. ed., Grijalbo, México, 1986, pp. 29 y 30.

## CAPITULO TERCERO

### EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

#### 3.1 INICIATIVA DE LEY

Conforme al artículo 71 constitucional, el presidente tiene el derecho de iniciar leyes y decretos y es en la realidad quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley.

El proceso legislativo es la actividad encaminada a la elaboración de las leyes, así pues, se dice que la ley es una norma general establecida mediante la legislación, es decir, que ha sido creada por un órgano del estado autorizado para tal fin, a pesar de que el principio de división de poderes que instituye la Constitución, es al legislador a quién, bajo circunstancias extraordinarias, surge como es lógico un régimen de excepción, el Congreso da facultades temporales al Ejecutivo para legislar, dándose la reunión de dos poderes en un solo individuo (51).

Las facultades presidenciales no solamente provienen de la constitución, sino también de las leyes ordinarias y el sistema político. A manera de ejemplo citaré las facultades de veto,

51. Cfr. F. FLORES Y G. CARVAJAL: op. cit., p. 65.

iniciativa de leyes y ejecución de leyes de las cuales hablaré como parte central de la presente tesis.

De entre las facultades provenientes de las leyes ordinarias tenemos la intervención del presidente en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y su intromisión en los medios masivos de comunicación; dentro de sus facultades derivadas del sistema político está su papel como jefe del partido PRI, la designación de su sucesor y de los gobernadores, además de contar con funciones de tipo político, administrativo, económico y social (52).

En el procedimiento para la formación de las leyes el Presidente de la República interviene a través de la iniciativa de ley, la facultad de veto y la publicación de los mismos. Uno de los principales puntos a tratar en este trabajo es el por qué de que sea precisamente el presidente de la República quien envía la mayoría de las iniciativas de ley.

Con los años en virtud de la gran cantidad de partidos políticos que hoy en día existen, de los llamados partidos de oposición, se ha propiciado que sean revisados con más detenimiento, dichas iniciativas de ley, situación que antes no ocurría con frecuencia, ya que aquellas se aprobaron sin mayor discusión.

52. Cfr. MANUEL BARTLETT: "El Sistema presidencialista Mexicano"; en Pensamiento Político, vol. II No. 5, México, 1969, citado por JORGE CARPIZO: El Presidencialismo..., p. 83.

Así pues, la iniciativa es la facultad de presentar ante el Congreso de la Unión un proyecto de ley.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las peticiones de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derechos a iniciativa, se mandaràn pasar directamente por el presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, éstos dictaminarán si son o no de tomarse en consideración, dichas peticiones. La discusión de las leyes es el acto por el cual las cámaras deliberan sobre las iniciativas para llegar a la determinación de si son o no aprobadas. la discusión de las leyes solo pueden llevarse a cabo por el poder legislativo y se hace siguiendo los preceptos que establece el Reglamento Interior del Congreso General. Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente de manera general o en su conjunto y después en particular cada uno de sus artículos. Si constare de un artículo solo se discutirá una vez (53).

La Cámara donde se discute inicialmente se le llama Cámara de origen y a la otra se le llama Cámara Revisora (54).

---

53. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; documentación tomada de publicación hecha por el Congreso de la Unión.

54. F. FLORES GOMEZ G. Y G. CARVAJAL M: Op. cit., p. 65 y 66.

### 3.2 VETO

El veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso (55).

Esta facultad asocia al Ejecutivo en la labor del Congreso, lo hace intervenir en la generación de la ley, y con dicha facultad y la del libre nombramiento y de sus Secretarios de Estado se define el sistema presidencial (56).

De acuerdo al Lic. Felipe Tena Ramirez se puede concluir que el veto ha perdido entre nosotros todo interés práctico, desde que la actividad de legislar está subordinada a la voluntad del ejecutivo y dice, que si las leyes son en su totalidad iniciadas por el ejecutivo y son aprobadas por el Congreso sin más modificaciones que las previamente aceptadas por los órganos del Ejecutivo, no hay manera de que sea el Presidente quien objete la voluntad del Congreso, que es al cabo la suya propia, siendo pues, el veto, un acto por el que el Ejecutivo participa en la función legislativa cuando hace objeciones, porque tiene potestad de elección y porque puede o no adherirse a la voluntad del legislativo u oponerse a ella (57).

55. FELIPE TENA RAMIREZ: Derecho Constitucional Mexicano; 16a. ed., Porrúa, México, 1978, p. 259.

56, Ibid.

57. Ibid., p.p. 263 y 290.

De acuerdo al inciso b) del artículo 72 constitucional, el Presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que los recibió.

Este hecho se le denomina veto y su significado es el del derecho que tiene una persona o corporación para vetar o impedir una cosa (58).

Los fines que persigue el derecho de veto son:

- 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 (59).

El veto estuvo reglamentado en la Constitución de Cadiz, en la Constitución de Apatzingán, en la de 1824, en la Constitución de 1836 y en la Constitución de 1857.

58. Diccionario Porrúa de la Lengua Española preparada por Antonio Raluy Pondevida, revisado por Francisco Monterde, Ed. Porrúa, 2da. Ed., México, 1969, p. 799.

59. EMILIO O. RABASA Y GLORIA CABALLERO: Mexicano esta es tu Constitución; México, Cámara de Diputados, 1968, p. 174; obra citada por JORGE CAPIZO: El Presidencialismo..., p. 85.



En la constitución de 1824 se estableció que los proyectos de ley pasaron al presidente, quien tenía diez días para hacerles observaciones. Si el presidente devolvía un proyecto dentro de esos diez días, éste se discutía de nuevo en las dos Cámaras, y para devolvérselo al presidente, antes debía ser aprobado por las dos terceras partes de los legisladores presentes. Si no se lograba esa votación, no se podía volver a proponer el proyecto sino hasta el año siguiente. En la constitución de 1857, dentro del procedimiento para la formación de la ley, una vez que se hubiera discutido el dictamen de la comisión respectiva, se enviaría al presidente una copia del expediente para que, en el término de siete días, manifestara su opinión o expresara que no iba a hacer uso de esta facultad. Si la opinión del ejecutivo era de conformidad, se pasaba a votación de la ley, pero si su opinión discrepaba en todo o en parte, se turnaba el expediente a la comisión respectiva y sobre el nuevo dictamen se realizaba otra discusión; concluida ésta, se procedía a votar. Asimismo se establecía que en caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso podía estrechar o dispensar los trámites que la propia ley establecía. De esta manera, el presidente no contaba en 1857 con la facultad, en cuestión, sino solo de opinión dentro del proceso legislativo (60).

---

60. Cfr. J. CARPIZO: La Constitución..., p. 85 y 86.

A través de reformas en 1874, se concedió el veto al presidente, pero el veto podía ser superado por la mayoría de votos de los legisladores presentes (61).

Las excepciones que la figura del veto son las que se establecen en el artículo 72, inciso j), al decir que:

El ejecutivo de la unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la cámara de diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la comisión permanente. (62).

En unas cuantas palabras se puede decir que el presidente no tiene facultad de veto respecto a:

- 1) Las facultades exclusivas que tienen cada una de las cámaras.
- 2) Las facultades que tiene la Comisión Permanente.
- 3) Las facultades que tiene el Congreso o alguna de las Cámaras al actuar como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.
- 4) Las facultades que tiene el Congreso cuando se encuentra reunido en Asamblea Unica.
- 5) La Ley que regula la estructura y funcionamiento interior del Congreso (63).

---

61. Cfr. J. CARPIZO: La Constitución..., p. 85 y 86.

62. Constitución Política..., op. cit., p. 60.

Se considera que el Presidente de la República no tiene la facultad de veto respecto a las reformas constitucionales debido a que el artículo 72 constitucional trata únicamente de las leyes o decretos de carácter federal, es decir, se refiere a las leyes o decretos en que interviene el Congreso, y también porque las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la constitución, y no puede el presidente votar la resolución de un órgano superior. Nuestra realidad es que es el presidente quien legisla y es el poder legislativo quien ejerce una especie de derecho de veto respecto a las reformas que realiza a los proyectos presidenciales (64).

En el sistema norteamericano el veto consiste en que si pasan los diez días que su constitución establece, y dentro de este plazo el Presidente de la República no presenta observación alguna, el proyecto se convierte en ley, excepto que la legislatura dé por terminado su periodo o empiece unas vacaciones en ese momento, y el presidente olvide la firma de dicho proyecto (65).

El inciso b) del artículo 72 de nuestra constitución dice a la letra:

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 (66).

63. Cfr. J. CARPIZO: La Constitución..., p. 87-90.

64. Ibid., p. 91 y 92.

65. Ibid., p. 87-90.

66. Constitución política..., op. cit., p. 58.

Es claro que contiene la misma intención del veto norteamericano, como puede observarse y con las mismas palabras (67).

En la realidad se dice que el presidente legisla y el legislativo es quien ejerce una especie de derecho de veto respecto a los proyectos presidenciales y en muchas ocasiones el presidente ha hecho uso de dicha facultad (68).

Ya aprobado un proyecto de ley por el Congreso, pasará al Presidente para que éste haga las observaciones que estime necesarias, a lo que se llama sanción a la aceptación de un proyecto hecho por el Poder Ejecutivo. Se considerará como aprobado todo proyecto no devuelto por aquel, a la Cámara de su origen dentro de los diez días útiles; a no ser que después de este tiempo, hubiere el Congreso cerrado o suspendido, la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido. Dicho proyecto de ley desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de origen, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará de nuevo a la Cámara Revisora, y si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Si un proyecto de ley o decreto fuere desechado en parte o hubiere sido modificado o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión tratará solamente sobre aquello desechado, modificado o adicionado, sin poder alterar de manera alguna los artículos ya aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la

---

67. Cfr. J. CARPIZO: La Constitución..., p. 86-90

68. Cfr. Ibid., p. 295.

Cámara Revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se enviará el proyecto al Ejecutivo para que hiciere o no las aclaraciones u observaciones que creyera convenientes. Si dichas adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fueren aprobadas por la mayoría de votos en la cámara de origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría total de votos presentes en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo 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 en los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes (69).

69. Cfr. FLORES GOMEZ G. Y G. CARVAJAL M.: Op. cit., p.p. 67 y 68.

### 3.3. PROMULGACION

La fracción I del artículo 89 constitucional señala como facultades y obligaciones del Presidente de la República, la de promulgar, como lo he citado con anterioridad, sin embargo, no obstante el considerar como terminar con el mismo significado las de promulgación y publicación, el Lic. Felipe Tena Ramirez, fundamenta la distinción entre ambos términos diciendo que promulgar significa dar a conocer una ley y por ella el Presidente autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir, en cambio, la publicación es el acto por medio del cual el Presidente una vez que la ley ha sido votada y promulgada se lleva al conocimiento popular mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece en adelante la presunción de que la ley ha sido conocida por todos (70).

La práctica ha sido que la promulgación se hace mediante un decreto expedido por el Presidente por el cual éste hace saber a todos los habitantes que el Congreso de la Unión ha expedido la ley en cuestión (71).

Entre las facultades y obligaciones del Presidente contenidas en el artículo 89 constitucional, se encuentra la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera adminis-

70. Cfr. F TENA RAMIREZ: Op. Cit., p. 489.

71. Cfr. Ibid.

trativa a su exacta observancia (72).

Pueden utilizarse con un mismo significado las palabras de promulgación y publicación ya que promulgar es publicar solemnemente una cosa, publicar formalmente una ley, y publicar es hacer notoria o patente una cosa que se quiere hacer llegar a noticia de todos (73).

En el artículo 72 constitucional encontramos como si tuvieran un mismo significado las palabras promulgar y publicar, lo cual copio a continuación:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

- a) Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- 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 (74).

---

72. Constitución política..., op. cit., p. 77.

73. Diccionario Porrúa de la Lengua Española; op. cit., p. 608 y 614.

74. Constitución Política..., op. cit., p. 58.

De aquí se puede apreciar, que el legislador dió a las palabras publicar y promulgar el mismo significado.

Es el Presidente el obligado a publicar las leyes, de otra manera éstas no pueden considerarse que se encuentran en vigor, siendo una obligación y no una facultad discrecional, no obstante la constitución no señala al presidente un tiempo determinado para ordenar su publicación, y como la más alta jerarquía en normas jurídicas se encuentra en la constitución aunque existieran cualesquiera otras disposiciones legales en que se regulara el tiempo con que debe publicar o promulgar, deja sin término tal obligación y por lo tanto el presidente decide su momento de publicación.

El Lic. Carpizo considera que si es causa del juicio de responsabilidad política, el hecho de no promulgar una ley, por la razón de que a través de las garantías constitucionales toda norma constitucional que ha sido violada tiene una sanción y también por considerar que se estaría violando el principio de la división de poderes y anulando al poder legislativo (75).

Lo anterior es también confirmado por el mismo autor en su libro *La Constitución Mexicana de 1917* (76).

---

75. Cfr. J. CARPIZO: El Presidencialismo..., p.p. 93 y 94.

76. Cfr. J. CARPIZO: La Constitución..., p. 295.



### 3.4 EJECUCION

Otra de las facultades que contiene la fracción I del artículo 89 constitucional es la de ejecución de las leyes.

Para el Lic. Felipe Tena Ramírez consiste en:

La realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos la ley del Congreso (77).

Esto comienza después de la promulgación a través de la tramitación encomendada a las oficinas del Ejecutivo y culminar en la ejecución material del remiso a cumplir la ley (78).

Existen dos sistemas para que las leyes inicien su vigencia y son: el sucesivo y el sincrónico.

El primero está regulado en el Código Civil, para el Distrito Federal de la siguiente forma:

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 a los 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 (79).

77. F. TENA RAMÍREZ: op. cit., p. 491.

78. Ibid.

79. Código Civil para el Distrito Federal, 52a. ed., Porrúa, México, 1983, p. 42.

Al tiempo que hay entre la publicación de la ley y en el que comienza su vigencia se denomina *vacatio legis* (80).

El sistema sincrónico se encuentra contenido también en el Código Civil de la siguiente forma:

Si la ley, reglamento, circular o disposición de observaciones general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior (81).

Asimismo, el Código Civil señala que una vez publicada la ley empieza a surtir sus efectos con toda su fuerza obligatoria para todos los habitantes del país (82).

---

80. Ibid.

81. Ibid.

82. F. FLORES GOMEZ G. y G. CARVAJAL M.: op. cit., p. 69 y 70.

## CAPITULO CUARTO

### ORDENAMIENTOS JURIDICOS RELATIVOS A LA INICIATIVA

#### Y FORMACION DE LAS LEYES

#### 4.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En relación a los preceptos que establece nuestra constitución sobre la iniciativa y formación de las leyes solamente los citaré de manera enunciativa ya que aquellos han sido citados en el capítulo tercero anterior, intitulado el Presidente de la República y sus facultades constitucionales en el procedimiento legislativo, de manera que no sea un texto repetido.

Los artículos pues, que la constitución establece son:

- a) El Artículo 71 que habla sobre quienes tienen la competencia en la iniciativa de leyes y decretos;
- b) El Artículo 72 habla sobre la intervención del Reglamento de Debates en casos de la no exclusividad de alguna de las cámaras en la resolución sobre leyes o decretos;
- c) El Artículo 73 habla sobre las facultades del Congreso, las cuales copio íntegramente no obstante que algunas no interesan especialmente al estudio a tratar; pero no habían sido citadas:

De las Facultades del Congreso

Artículo 73\*. El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- II. Derogada;
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

---

\* Artículo adicionado según decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982 y 3 de febrero de 1983.

7o. Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubiere dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás Estados;

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

3a. Derogada.

4a. Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia del Distrito Federal serán hechos por el Presidente de la República, y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara no podrán tomar posesión los magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso de la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego como provisional y que será sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente periodo ordinario de sesiones.

En este periodo de sesiones, dentro de los primeros diez días, la Cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el magistrado provisional,

y el Presidente de la república someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara, en los términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses, de los magistrados, serán éstos sustituidos mediante nombramientos que el Presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos, a la de la Comisión Permanente, observándose, en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la sustitución. Si faltare un magistrado, por defunción, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquélla y da la aprobación definitiva.

Los jueces de primera instancia, menores y correccionales y los que cualquiera otra denominación se creen en el Distrito Federal, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la ley señale y serán sustituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

La remuneración que los magistrados y jueces perciban por sus servicios no podrá ser disminuída durante su encargo.

Los Magistrados y los Jueces a que se refiere esta base durarán en sus cargos seis años, pudiendo ser reelectos; en todo caso, podrán ser destituidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente;

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución

de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del Artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentario del Artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicios;

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dic-

tar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan;

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos.

XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXIII. Derogada;

XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar



sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esa Constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

XXVIII. Derogada;

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior.
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del Artículo 27.
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
- 5o. Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica.
- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- d) Cerillos y fósforos.
- e) Aguamiel y productos de su fermentación.
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

XXIX-B Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales;

XXIX-C Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución, y

XXIX-D Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

XXIX-E Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión (83).

Los artículos 74, 75, 76, 77, 78 y 79 siguientes no los citaré ya que hablan en forma individual de las facultades de la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y de la formación de la comisión permanente.

En este caso no considero pertinente su descripción ya que no aporta especialmente necesidad alguna a lo relativo al tema de la iniciativa y formación de leyes que trato en el presente trabajo. Asimismo citaré en su oportunidad en el tema 5.1 relativo a controles del poder entre otros, a la constitución como dispositivo de control del poder.

---

83. Constitución Política..., op. cit., pp. 57-68.

#### 4.2 LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Citaré a continuación los artículos que considero oportunos sobre la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos principalmente de cómo se componen la Cámara de Diputados y cómo la de Senadores:

##### TITULO PRIMERO

##### Del Congreso General

ARTICULO 1o. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otras de Senadores.

ARTICULO 2o. La Cámara de Diputados se integrará con trescientos diputados electos, según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta cien diputados electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

Integrarán la Cámara de Senadores dos miembros por cada Estado de la Federación y dos por el Distrito Federal, electos como lo dispone el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una Legislatura.

ARTICULO 3o. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley y los Reglamentos que se deriven de la misma.

Esta Ley y sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del Presidente de la República ni podrán ser objeto de veto.

ARTICULO 4o. El periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión se abre el 1o. de septiembre de cada año y no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre.

El Congreso o una de sus Cámaras, podrán ser convocados a periodos extraordinarios de sesiones en los términos que establece el artículo 67 de la Constitución.

ARTICULO 5o. El Congreso se reunirá en sesión conjunta de las Cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para el acto de clausura de los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias y para celebrar sesiones solemnes.

ARTICULO 6o. Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados, o en el que se habilite para tal efecto, y el Presidente de ésta lo será de aquél.

ARTICULO 7o. El día 1o. de septiembre de cada año, el Congreso se reunirá en sesión conjunta en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, para inaugurar su periodo de sesiones ordinarias, y antes de que se presente el Presidente de la República, el Presidente de la Mesa Directiva en voz alta declarará: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy (fecha) el primer (segundo o tercer) periodo de sesiones ordinarias de la (número) Legislatura".

ARTICULO 8o. El Presidente de la República acudirá a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y rendirá un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

El Presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales y con las formalidades que correspondan al acto.

El informe será analizado por las Cámaras en sesiones subsiguientes.

ARTICULO 9o. El Congreso sesionará con la concurrencia de más de la mitad de sus integrantes excepto cuando en los términos del primer párrafo del artículo 84 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, constituido en Colegio Electoral y en sesión conjunta, nombre Presidente interino de la República, en que deberán concurrir por lo menos dos terceras partes del total de sus miembros. El nombramiento se otorgará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos de los miembros presentes.

ARTICULO 10. En el caso de elección presidencial, previsto en el primer párrafo del artículo 84 constitucional, el Congreso convocará a elecciones en un plazo no mayor de diez días naturales, contados a partir del siguiente al del nombramiento del Presidente Interino.

Esta convocatoria no podrá ser vetada por el Presidente Interino.

ARTICULO 11. Los diputados y senadores gozan del fuero que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra en la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

ARTICULO 12. Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.

El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y los senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciera presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

ARTICULO 13. Ninguna autoridad podrá ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes del Congreso o de sus Cámaras, ni sobre las personas o bienes de los diputados o senadores en el interior de los recintos parlamentarios.

## CAPITULO II

### De la Mesa Directiva

#### SECCION PRIMERA

#### De la Integración

ARTICULO 28. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integra con un Presidente, cinco Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios, y será electa por mayoría y en votación por cédula.

El nombramiento de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se comunicará a la legisladora, al Titular del Poder Ejecutivo Federal y al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ARTICULO 29. El Presidente y los Vicepresidentes durarán en sus cargos un mes y no podrán ser reelectos para esos cargos en el mismo periodo ordinario de sesiones.

ARTICULO 30. En la última sesión de cada mes, la Cámara elegirá, para el siguiente mes, al Presidente y a los Vicepresidentes, quienes asumirán sus cargos en la sesión siguiente a aquella en que hubieren sido designados.

Diez días antes de la apertura del segundo y tercer periodo ordinario de sesiones de cada Legislatura, los diputados elegirán en sesión previa al Presidente y a los cinco Vicepresidentes, para el mes de septiembre correspondiente. En la misma sesión serán nombrados los Secretarios y los Prosecretarios para el segundo y tercer periodo de cada legislatura.

ARTICULO 31. Cuando se hubiere convocado a periodo extraordinario, la Cámara designará, en la primera sesión al Presidente, y a los Vicepresidentes de la Mesa Directiva, quienes fungirán por dicho periodo.

ARTICULO 32. Los integrantes de la Mesa Directiva sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas y en la forma prevista en las disposiciones reglamentarias.

ARTICULO 33. Corresponde a la Mesa Directiva bajo la autoridad de su Presidente, preservar la libertad de las deliberaciones, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones de esta Ley de Reglamentos y los acuerdos que aprueba la Cámara.

## SECCION SEGUNDA

### De la Presidencia

Artículo 34. El Presidente de la Mesa Directiva hará respetar el fuero constitucional de los miembros de la Cámara y velará por la inviolabilidad del recinto parlamentario.

Son atribuciones del Presidente:

- a) Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno.
- b) Dar curso reglamentario a los negocios y determinar los trámites que deban recaer en los asuntos con que se dé cuenta a la Cámara.
- c) Conducir los debates y las deliberaciones del Pleno.
- d) Cumplimentar el orden del día para las sesiones, tomando en consideración las proposiciones de la Gran Comisión de los Grupos Parlamentarios.
- e) Requerir a los diputados faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y proponer, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con base en el Artículo 63 Constitucional.
- f) Exigir orden al Público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello.
- g) Solicitar el auxilio de la fuerza pública en los términos que establece el artículo 12 de esta ley.
- h) Firmar con los Secretarios y, en su caso, el Presidente de la Cámara colegisladora, las leyes, decretos y reglamentos que expida la Cámara o el Congreso.
- i) Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara.
- j) Presidir las sesiones conjuntas del Congreso General.
- k) Representar a la Cámara ante la colegisladora y en las ceremonias a las que concurran los titulares de los otros Poderes de la Federación.
- l) Los demás que se deriven de esta Ley, del Reglamento interior y de los Debates y de las disposiciones o acuerdos que emita la Cámara.

ARTICULO 35. Los Vicepresidentes auxiliarán al Presidente en el desempeño de sus funciones. El Presidente será suplido en sus ausencias e impedimentos temporales por el Vicepresidente que corresponda de acuerdo con el orden en que hayan sido nombrados.

### SECCION TERCERA

#### De la Secretaría

ARTICULO 36. Son obligaciones de los Secretarios y de los Prosecretarios cuando suplan a aquéllos:

- a) Auxiliar al Presidente en el desempeño de sus funciones.
- b) Comprobar al inicio de las sesiones la existencia del quórum requerido.
- c) Extender las actas de las sesiones, firmarlas después de ser aprobadas por la Cámara y asentarlas bajo su firma en el libro respectivo. Las actas cumplirán las formalidades que precise el Reglamento.
- d) Rubricar las leyes, acuerdos y demás disposiciones o documentos que expida la Cámara o el Congreso.
- e) Leer los documentos listados en el orden del día.
- f) Cuidar que las iniciativas y los dictámenes que vayan a ser objeto de debate se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados.
- g) Recoger y computar las votaciones, y proporcionar sus resultados cuando así lo disponga el Presidente de la Mesa Directiva.
- h) Abrir, integrar y actualizar los expedientes para los asuntos recibidos por la Cámara, y firmar las resoluciones que sobre los mismos asuntos se dicten.
- i) Cuidar de que las actas de las sesiones queden escritas y firmadas en el libro correspondiente.
- j) Dar cuenta, previo acuerdo del Presidente de la Cámara, con los asuntos en cartera, en el orden que prescriban las disposiciones reglamentarias.
- k) Asentar y firmar en todos los expedientes los trámites que se dieren a las resoluciones que sobre ellos se tomen.



l) Llevar un libro en que se asiente por orden cronológico y textualmente, las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras.

m) Coordinar sus labores con las que realice la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

n) Vigilar la impresión y distribución del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.

ñ) Expedir, previa autorización del Presidente, las certificaciones que soliciten los diputados.

o) Los demás que les confiere esta Ley, o se deriven del Reglamento Interior y de Debates o de otras disposiciones emanadas por la Cámara.

ARTICULO 37. Las disposiciones reglamentarias y los Prosecretarios.

### CAPITULO III

#### De los Grupos Parlamentarios

##### SECCION PRIMERA

#### De la Integración de los Grupos Parlamentarios

ARTICULO 38. Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas de la Cámara; su fundamento legal aparece establecido en el Artículo 70 Constitucional.

ARTICULO 39. Los grupos parlamentarios coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilita la participación de los diputados en las tareas camerales; además contribuyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las disposiciones y deliberaciones en que participen sus integrantes.

ARTICULO 40. Los diputados de la misma filiación de partido podrán constituir un sólo grupo parlamentario y será requisito esencial que lo integren cuando menos cinco diputados.

Los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos cuando presenten los siguientes documentos a la Mesa Directiva de la Cámara:

a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y la lista de los integrantes.

b) Nombre del diputado que haya sido electo líder del grupo parlamentario.

ARTICULO 41. Los grupos parlamentarios deberán entregar la documentación requerida en el artículo precedente, en la sesión inicial del primer periodo ordinario de sesiones de cada Legislatura.

Examinada por el Presidente la documentación referida, en sesión ordinaria de Cámara, hará, en su caso, la declaratoria de constitución de los grupos parlamentarios; a partir de ese momento ejercerán las atribuciones por esta Ley.

ARTICULO 42. El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los líderes de los grupos parlamentarios serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de esta Ley.

ARTICULO 43. Los líderes de los grupos parlamentarios serán sus conductos para realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités de la Cámara de Diputados.

El líder del grupo parlamentario mayoritario podrá reunirse con los demás líderes para considerar, conjuntamente, las acciones específicas que propicien el mejor desarrollo de labores camerales.

ARTICULO 44. Los diputados tomarán asiento en las curules que correspondan al grupo parlamentario del que formen parte.

ARTICULO 45. Los grupos parlamentarios dispondrán de locales adecuados en las instalaciones de la Cámara, así como de los asesores, personal y los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de la propia Cámara.

#### CAPITULO CUARTO

##### De las Comisiones y los Comités

ARTICULO 50. La Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones.

Las Comisiones podrán ser:

1. De Dictamen Legislativo.
2. De Vigilancia.
3. De Investigación.
4. Jurisdiccionales.

ARTICULO 55. Las comisiones ordinarias se integran por regla general con 17 diputados electos por el Pleno de la Cámara o propuesta de la Gran Comisión, procurando que en ella se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios.

Los diputados podrán formar parte en un máximo de tres comisiones ordinarias.

ARTICULO 56. La competencia de las comisiones ordinarias, es lo que se deriva de su denominación en correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Federal.

Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo ejercerán, en el área de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior y de Debates.

ARTICULO 57. la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública actuará de acuerdo con lo dispuesto por las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en lo conducente.

ARTICULO 58. La Comisión de Reglamento, Régimen y Prácticas Parlamentarias, se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria.

Todos los grupos parlamentarios estarán representados en dicha comisión, a la que corresponde:

I. Preparar los proyectos de Ley o Decreto, para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camerales.

II. Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

III. Desahogar las consultas respecto de la aplicación e interpretación de esta Ley, reglamentos y prácticas y usos parlamentarios.

ARTICULO 60. Son comisiones de investigación las que se integran para tratar los asuntos a que se refiere el pá-

rafo final del artículo 93 Constitucional.

ARTICULO 61. Son comisiones jurisdiccionales las que se integran en los términos de la Ley para los efectos de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

ARTICULO 65. La Cámara de Diputados contará para su funcionamiento administrativo con los siguientes comités:

- a) De Administración.
- b) De Biblioteca, y
- c) De Asuntos Editoriales.

Los miembros de estos Comités, serán designados por el Pleno a propuesta de la Gran Comisión. Su integración, actividad y funcionamiento se atenderá a lo dispuesto por las disposiciones reglamentarias.

El Comité de Administración dará cuenta normalmente a la Cámara del ejercicio del Presupuesto.

ARTICULO 66. El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados regulará, con fundamento en los artículos 71 y 72 de la Constitución todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones.

La comprobación del quórum y las votaciones podrán llevarse a cabo por medios eléctricos o electrónicos.

## TITULO TERCERO

### De la Cámara de Senadores

#### CAPITULO I

##### Del Colegio Electoral

ARTICULO 67. La Cámara de Senadores, antes de clausurar su último período de sesiones, nombrará de entre sus miembros una Comisión para instalar el Colegio Electoral que calificará la elección de los integrantes de la Cámara que deba sucederla.

La Comisión se integrará de cinco personas que fungirán: el primero como Presidente; el segundo y tercero como Secretarios, y los dos últimos como suplentes primero y segundo; quienes entrarán en funciones únicamente cuando falte cualquiera de los miembros propietarios.

ARTICULO 68. La Comisión Instaladora de la Cámara, tendrá a su cargo:

a) Recibir las declaraciones de las legislaturas de los Estados y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, respecto de los presuntos Senadores.

b) Firmar las tarjetas de admisión de los presuntos Senadores, para que asistan a las sesiones del Colegio Electoral.

c) Instalar el Colegio Electoral, recibiendo la protesta de ley que rinda su Mesa Directiva.

d) Entregar por inventario al Colegio Electoral, los expedientes relativos a los presuntos Senadores.

ARTICULO 69. En el año de la renovación del Poder Legislativo los presuntos senadores, sin necesidad de citación, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara a las diez horas del día quince de agosto.

La Comisión Instaladora del Colegio Electoral, comprobará si están presentes las dos terceras partes de los presuntos senadores.

Si existe ese quórum se elegirá en escrutinio secreto y por mayoría de votos, la Mesa Directiva del Colegio Electoral que se compondrá de un Presidente, un Vicepresidente y dos secretarios, quienes rendirán la protesta de ley.

Si no existe quórum, la Comisión Instaladora convocará a los presentes y a los ausentes, señalando día y hora, a una nueva junta en la que se declarará legalmente constituido el Colegio Electoral cualquiera que sea el número de los presentes.

Los miembros de la Mesa Directiva del Colegio Electoral, una vez rendida la protesta, ocuparán sus lugares en el Presidium y recibirán de la Comisión Instaladora los expedientes, documentos e informes referentes a los presuntos senadores cuya elección vaya a ser calificada.

ARTICULO 70. El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará con los presuntos senadores que obtuvieron declaratoria de Senador Electo de la Legislatura de la Entidad Federativa correspondiente, y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso de los electos en el Distrito Federal.

## CAPITULO II

### De la Constitución de la Cámara de Senadores

ARTICULO 74. El día 31 de agosto, puestos de pie los senadores electos y los asistentes a las galerías, el Presidente dirá: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de senador que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la unión. Y si así no lo hiciere, la Nación me lo demande".

En seguida el Presidente tomará asiento y preguntará a los demás miembros de su Cámara, que permanecerán de pie: "¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de senador que el pueblo os ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la unión?" Los interrogados contestarán: "Si, protesto". El presidente dirá entonces: "si así no lo hicieréis, lo Nación os lo demande".

Igual protesto rendirán los senadores que por cualquier circunstancia, se presentaren después de dicha ocasión.

ARTICULO 75. Rendida la protesta de Ley, los Senadores procederán a nombrar la Mesa Directiva de su Cámara. El Presidente expresará en voz alta: "La Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos se declara legítimamente constituida"

La Mesa Directiva de la Cámara nombrará en los términos de las disposiciones reglamentarias a los miembros de las comisiones de cortesía para participar la instalación de la Cámara.

ARTICULO 76. En los periodos ordinarios de sesiones siguientes al de la instalación de la Cámara de Senadores, la primera junta se verificará diez días antes de la apertura de las sesiones, para elegir al Presidente, a los Vicepresidentes, a los Secretarios y Prosecretarios.

### CAPITULO III

#### De la mesa Directiva

ARTICULO 77. La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra con un Presidente y dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios electos por mayoría y en votación por cédula.

El Presidente y los Vicepresidentes durarán en su ejercicio un mes y no podrán ser reelectos para esos cargos en el mismo periodo ordinario de sesiones.

Los Secretarios y los Prosecretarios durarán un año en su ejercicio.

Los nombramientos de Presidente y Vicepresidente se comunicarán a la otra Cámara, al Titular del Poder Ejecutivo Federal y al Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ARTICULO 78. La Mesa Directiva del Senado presidirá los debates y determinará el trámite de los asuntos, conforme a esta Ley y el Reglamento Interior y de Debates.

ARTICULO 84. Son obligaciones de los Secretarios y de los Prosecretarios cuando suplan a aquéllos:

- a) Auxiliar al Presidente en el desempeño de sus funciones.
- b) Pasar lista a los Senadores al inicio de las sesiones para comprobar el quórum.
- c) Extender las actas de las sesiones, firmarlas después de ser aprobadas por el Pleno, y asentarlas bajo su firma y el libro respectivo. Las actas cumplirán las formalidades que precise el Reglamento.
- d) Rubricar las leyes, acuerdos y demás disposiciones o documentos que expidan la Cámara o el Congreso.
- e) Leer los documentos listados en el orden del día.
- f) Cuidar que las iniciativas y los dictámenes que vayan a ser objeto de debate se impriman y circulen con toda oportunidad entre los senadores.
- g) Recoger y computar las votaciones y proclamar sus resultados como así lo disponga el Presidente de la Mesa Directiva.

h) Abrir, integrar y actualizar los expedientes para los asuntos recibidos por la Cámara y firmar las resoluciones que sobre los mismos asuntos se dicten.

i) Cuidar de que las actas de las sesiones queden escritas y firmadas en el libro correspondiente.

j) Dar cuenta, previo acuerdo del Presidente de la Cámara, con los asuntos en cartera, en el orden que prescriban las disposiciones reglamentarias.

k) Asentar en todos los expedientes los trámites que se les dieron a las resoluciones que sobre ellos se tomaron.

l) Llevar un libro en que se registren por orden cronológico y textualmente, los decretos y acuerdos que expida el Congreso o la Cámara.

m) Coordinar sus labores con las que realice la Oficialía Mayor de la Cámara de Senadores.

n) Vigilar la impresión y distribución del Diario de los Debates de la cámara de Senadores.

ñ) Expedir, previa autorización del Presidente, las certificaciones que soliciten los senadores.

o) Las demás que les confiere esta Ley, o se deriven del Reglamento Interior y de Debates o de otras disposiciones emanadas de la Cámara.

**ARTICULO 85.** La Oficialía Mayor, La Tesorería y demás dependencias de la Cámara de Senadores, tendrán las facultades y obligaciones que señalan las normas reglamentarias o que les asigne la Gran Comisión.

#### CAPITULO IV

##### De las Comisiones

**ARTICULO 86.** La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Las comisiones se elegirán en la primera sesión que verifique la cámara en el primer periodo ordinario de sesiones. Los integrantes de las comisiones ordinarias durarán toda una legislatura.

Los miembros de las comisiones especiales se renovarán anualmente.



ARTICULO 87. Las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de Leyes y decretos de su competencia.

ARTICULO 88. Cuando lo determine la Cámara de Senadores, se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico.

ARTICULO 89. Las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores serán:

1. Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos.
2. Aranceles y Comercio Exterior.
3. Asistencia Pública.
4. Asuntos Indígenas.
5. Colonización.
6. Comercio Interior.
7. Corrección de Estilo.
8. Correos y Telégrafos.
9. Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito.
10. Defensa Nacional.
11. Departamento del Distrito Federal.
12. Economía.
13. Editorial.
14. Educación Pública.
15. Ferrocarriles Nacionales.
16. Fomento Agropecuario.
17. Fomento Cooperativo.
18. Fomento Industrial.
19. Gobernación.
20. Hacienda
21. Industria Eléctrica.
22. Insaculación de Jurados.
23. Justicia.
24. Justicia Militar.
25. Marina.
26. Medalla Belisario Domínguez
27. Migración.
28. Minas.
29. Obras Públicas.
30. Patrimonio y recursos nacionales.
31. Pesca.
32. Petróleo.
33. Planeación del Desarrollo Económico y Social.
34. Previsión Social.
35. Puntos Constitucionales.
36. Reforma Agraria.
37. Reglamentos.
38. Relaciones.
39. Salubridad.
40. Sanidad Militar.

- 41. Seguros.
- 42. Servicios Consular y Diplomático.
- 43. Tierras Nacionales.
- 44. Trabajo.
- 45. Turismo.
- 46. Vías de Comunicación.

ARTICULO 90. Serán Comisiones Especiales la de Estudios Legislativos, la de Administración y la de Biblioteca.

ARTICULO 91. La Comisión de Estudios Legislativos, conjuntamente con las Comisiones Ordinarias, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y formulará los dictámenes correspondientes. Se podrá dividir en las secciones o ramas que se estimen convenientes.

## CAPITULO V

### De la Gran Comisión

ARTICULO 103. La Gran Comisión del Senado se integrará con un senador de cada Estudio y del Distrito Federal, cuya selección se hará por sorteo entre los dos senadores que estuvieren presentes.

Si en la ocasión de celebrar el sorteo sólo estuviere presente por un Estado un senador, éste formará parte de la Gran Comisión, y si ninguno estuviere, será miembro el primero que se presente.

ARTICULO 104. La Gran Comisión, de entre sus miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, nombrará un Presidente y un Secretario que durarán en su cargo tanto como la misma Comisión, la que sesionará con la mayoría de los miembros que deban componerla.

ARTICULO 105. Son facultades de la Gran Comisión:

1. Proponer a la cámara el personal de las Comisiones ordinarias y especiales.
2. Proponer a la Cámara la designación de los Comisionados ante la Comisión Federal Electoral.
3. Proponer el nombramiento del Oficial Mayor y del Tesorero de la Cámara.
4. Someter los nombramientos y remociones de los empleados de la Cámara a la consideración de la misma.

5. Prestar cooperación a la mesa directiva y a su presidente en la conducción de los asuntos y para el mejor desahogo de las atribuciones administrativas.

6. proponer a la Cámara el programa legislativo. A este efecto jerarquizará las iniciativas de Ley o Decreto observando las disposiciones del artículo 71 Constitucional, y tomará las providencias necesarias para asegurar el estudio, análisis y debate de las iniciativas.

7. Vigilar las funciones de la Oficialía Mayor.

8. Proveer a través de la Oficialía Mayor lo necesario para el trabajo de las Comisiones.

9. Dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones de la Cámara.

10. Los demás que se deriven de esta ley y de las disposiciones reglamentarias.

ARTICULO 106. El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Senadores establecerá todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones.

#### TITULO CUARTO

##### De la Comisión Permanente

ARTICULO 107. La Comisión Permanente es el órgano del del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 108. La Comisión Permanente se compone de veintinueve miembros, de los que quince son diputados y catorce senadores.

ARTICULO 109. En el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales, con auxilio de dos Secretarios de su elección, a fin de integrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, para la cual se nombrará por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios; de estos últimos dos deberán ser diputados y dos senadores.

ARTICULO 112. Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana en los días y a las horas que el Presidente de la misma indique formalmente. Si hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones fuera de los días estipulados, se llevará a cabo previa convocatoria por parte del Presidente.

ARTICULO 114. La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de voto de sus miembros presentes.

ARTICULO 115. La Comisión Permanente no suspenderá su trabajos durante los periodos extraordinarios de sesiones que se convoquen salvo en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado el periodo extraordinario respectivo.

ARTICULO 116. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión designará al Presidente provisional en los casos de la falta absoluta o temporal del Presidente de la República durante el receso de las Cámaras. En la misma sesión resolverá convocar al Congreso General a un periodo extraordinario de sesiones, para el efecto de que se designe Presidente o Sustituto. La Convocatoria no podrá ser vetada por el Presidente Provisional.

ARTICULO 117. Si el Congreso de la Unión se halla reunido en un periodo extraordinario de sesiones y ocurre la falta absoluta o temporal del Presidente de la República, la Comisión Permanente, de inmediato, ampliará el objeto de la convocatoria a fin de que el Congreso esté en aptitud de nombrar al Presidente Interino o Sustituto, según proceda.

ARTICULO 118. La Comisión Permanente podrá formar hasta tres Comisiones para el despacho de los negocios de su competencia.

El número de integrantes, la forma de su designación y los procedimientos de trabajo de las comisiones mencionadas en el párrafo anterior serán fijados por las disposiciones reglamentarias (84).

---

84. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: Publicación de la cámara de Diputados; México, 1982 pp. 17-70.

4.3 REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Copiaré a continuación del citado reglamento lo relativo a la ley Iniciativa y Formación de Leyes y todo aquello que interese al tema en cuestión.

De la iniciativa de las Leyes

ARTICULO 55. El derecho de iniciar leyes compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso General, y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

ARTICULO 56. Las iniciativas de ley presentados por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión.

ARTICULO 57. Pasarán también inmediatamente a Comisión las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra.

ARTICULO 58. Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que suscriben mayoría de diputación se sujetarán a los trámites siguientes:

- I. Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto.
- II. Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición, y
- III. Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la Comisión o Comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada.

ARTICULO 59. En los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras de los individuos de la Cámara que estén presentes, podrá ésta, a pedimiento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después

de su lectura.

ARTICULO 60. Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución.

Cuando la Cámara conozca de los permisos a que se refieren las fracciones II, III y IV del Inciso B), del Artículo 37 de la Constitución General, la Comisión Legislativa correspondiente podrá formular dictamen resolviendo varias solicitudes a la vez, integrando en el proyecto de Decreto tantos artículos como permisos se concedan sin perjuicio de que, puestos a discusión, si un legislador así lo solicita, cualquier artículo será reservado.

ARTICULO 61. Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

ARTICULO 62. La formación de las leyes puede comenzarse 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.

ARTICULO 63. Todo proyecto de ley cuya resolución no sea exclusiva de una de las dos Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose este Reglamento respecto a la forma e intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

ARTICULO 64. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

#### De la Revisión de los Proyectos de Ley

ARTICULO 135. las Cámaras procederán en la revisión de los proyectos de ley, de conformidad con lo que preceptúa sobre la materia el artículo 72 de la Constitución.

ARTICULO 136. las observaciones o modificaciones hecha a un proyecto de ley por la Cámara revisora o por el Ejecutivo, al volverla a su origen, pasarán a la Comi-

sión que dictaminó, y el nuevo dictamen de ésta sufrirá todos los trámites que prescribe este Reglamento.

ARTICULO 137. En el caso del artículo anterior, solamente se discutirán y votarán en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados.

ARTICULO 138. Antes de remitirse una ley al Ejecutivo para que sea promulgada, deberá asentarse en el libro de leyes de la Cámara respectiva.

ARTICULO 139. Después de aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la Cámara que deba mandarla al Ejecutivo para su promulgación, así como las adiciones o modificaciones que se les hicieren, pasará al expediente relativo a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la mayor brevedad posible.

ARTICULO 140. Esta minuta deberá contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley que se contraigan, que las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.

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

ARTICULO 142. En los casos graves o urgentes se podrá omitir el extracto a que se refiere el artículo anterior; pero pasará una Comisión nombrada por el Presidente, a la cámara revisora, para que, al entregar el expediente original informe sobre los principales puntos de la discusión y exponga los fundamentos que motiven la gravedad o urgencia del caso.

ARTICULO 143. Si la ley de que se trata hubiere sido aprobada con dispensa de trámites y aún sin el dictamen de la comisión, entonces la que nombre el Presidente de la cámara para ir a informar a la revisora, deberá ser presidida por el autor del proyecto que motivare ese incidente, si fuere algún miembro de la Cámara.

ARTICULO 144. Los expedientes que deban pasar al Ejecutivo en cumplimiento del inciso a), del artículo 72 de la constitución, ya sea luego que fueren aprobados por ambas Cámaras o solamente por al-

guna de ellas cuando la expedición de la ley fuere de su exclusiva facultad, se remitirán en copia y con los documentos a que se refiere el artículo 141.

ARTICULO 145. no podrá la Cámara revisora tratar en público los asuntos que se hayan tratado en secreto en la cámara de su origen; pero sí podrá tratar en secreto los que en aquella Cámara se hayan discutido públicamente.

#### De las Votaciones

ARTICULO 146. Habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula,. Nunca podrá haber votaciones por aclamación.

ARTICULO 147. La votación nominal se hará del modo siguiente:

I. Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente, se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido, y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no;

II. Un Secretario apuntará los que aprueben y otros los que reprobren;

III. Concluido este acto, uno de los mismos Secretarios preguntará dos veces en alta voz si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los Secretarios y el Presidente; y

IV. Los Secretarios o Prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas, uno los nombres de los que hubiesen aprobado, y otro de los que reprobren; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación.

ARTICULO 148. las votaciones serán precisamente nominales: primero se pregunte si hay o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo; y tercero, cuando lo pida un individuo de la propia Cámara y sea apoyado por otros cinco. También serán nominales en el caso del artículo 152.

ARTICULO 149. Las demás votaciones sobre resoluciones de la Cámara serán económicas.

ARTICULO 150. La votación económica se practicará poniéndose en pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que reprobren.



ARTICULO 151. Si al dar la Secretaría cuenta del resultado de la votación económica, algún miembro de la Cámara pidiere que se cuenten los votos, se contarán efectivamente. A este fin se mantendrán todos, incluso el Presidente y los Secretarios, en pie o sentados, según el sentido en que hubieren dado su voto; dos miembros que hayan votado, uno en pro y otro en contra, contarán a los que aprueban, y otros dos de la misma clase a los que reprueban; estos cuatro individuos, que nombrará el Presidente, darán razón al mismo en presencia de los Secretarios del resultado de su cuenta, y hallándose conformes se publicará la votación.

ARTICULO 152. Cuando la diferencia entre los que aprueben y los que reprueben no excediese de tres votos, se tomará votación nominal.

ARTICULO 153. Las votaciones para elegir personas, se harán por cédulas, que se entregarán al Presidente de la Cámara, y éste las depositará, sin leerlas, en una ánfora que al efecto se colocará en la Mesa.

ARTICULO 154. Concluida la votación, uno de los Secretarios sacará las cédulas, una después de otra, y las leerá en alta voz, para que otro Secretario anote los nombres de las personas que en ella aparecieren y el número de votos que a cada uno le tocare. Leída la cédula, se pasará a manos del Presidente y los demás Secretarios para que les coste el contenido de ella y puedan reclamar cualquier equivocación que se advierta. Finalmente, se hará el cómputo de votos y se publicará el resultado.

ARTICULO 155. Para la designación del Presidente de la República, en caso de falta absoluta o temporal de éste, se procederá en la forma y términos consignados por los artículos 84 y 85 de la Constitución.

ARTICULO 156. En la computación de los votos emitidos para la elección del Presidente de la República, y en todo lo que a esto se refiera para la declaración del candidato triunfante, se procederá de acuerdo con la Ley Electoral respectiva.

ARTICULO 157. Una vez hecho el cómputo de los sufragios depositados para la elección de personas, la Secretaría dará cuenta a la Cámara del resultado de la votación.

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

ARTICULO 159. Para calificar los casos en que los asuntos son de urgente u obvia resolución, se requieren las dos terceras partes de los votos presentes, de conformidad con los artículos 59 y 60 de este Reglamento.

ARTICULO 160. Si hubiere empate en las votaciones que no se refieran a elección de personas se repetirá la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata.

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

ARTICULO 162. Mientras ésta se verifica, ningún miembro de la cámara deberá salir del salón ni excusarse de votar.

ARTICULO 163. Los artículos de cualquier dictamen no podrán dividirse en más partes, al tiempo de la votación, que las designadas con anterioridad, según se previene en el artículo 120.

ARTICULO 164. Los Secretarios de Despacho se retirarán mientras dure la votación.

#### De la fórmula para la expedición de las Leyes

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

ARTICULO 166. Cuando la ley fuere el resultado del ejercicio de facultades exclusivas de una Cámara, la firmarán el Presidente y dos Secretarios de la misma.

ARTICULO 167. Los acuerdos económicos serán autorizados por dos Secretarios de la cámara que los aprobare.

ARTICULO 168. Las leyes votadas por el Congreso General, se expedirán bajo esta fórmula: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta"; (aquí el texto de la ley o decreto). Cuando la ley se refiera a la elección de Presidente Interino de la República, la fórmula será la siguiente: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le

da el artículo 84 y 85 (según el caso), de la Constitución, declara":

ARTICULO 169. Las leyes que las Cámaras votaren en ejercicio de sus facultades exclusivas, serán expedidas bajo esta fórmula: "La Cámara de Diputados (o la de Senadores) del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede (aquí el artículo, fracción o inciso que corresponda) de la Constitución Federal, decreta": (texto de ley).

ARTICULO 170. Cuando la ley se refiere a la elección de Presidente de la República de que habla la fracción I del artículo 74 de la constitución, declara:

Del "Diario de los Debates"

ARTICULO 184. Cada Cámara tendrá un órgano oficial denominado "Diario de los Debates" en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura.

No se publicarán las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas (85).

---

85. Reglamento para el Gobierno Interior del congreso General de los Estados unidos Mexicanos: Publicación de la Cámara de Diputados; México 1982, pp. 28-30, 48-56 y 61.

## CAPITULO QUINTO

### CONTROL LEGISLATIVO

#### 5.1 MEDIOS DE CONTROL LEGISLATIVO

Bien es cierto que la constitución otorga al Presidente de la República muchas facultades, sin embargo, entre ellas existen algunas que no son discrecionales y que ejercitarlas necesitaría de la intervención de otro poder como sería por ejemplo, el legislativo, quien actuaría como un medio de control político y así se cumpliría estrictamente con el equilibrio entre los poderes y así con el buen funcionamiento del gobierno (86).

Hablaré también ya que he tratado de la expedición de una ley, de la revisión de las leyes constitucionales y de las leyes ordinarias ya que plantea las mismas características que el establecimiento de las mismas.

Lo anterior me interesa debido a que si bien es cierto que en nuestro país se expiden continuamente una serie de leyes y decretos, considero pertinente mencionar cuáles deberían ser las razones verdaderamente válidas para su creación y por tanto, promulgación.

Siguiendo la opinión del tratadista André Hauriou, según comenta en su libro de Derecho Constitucional e Instituciones Políticas respecto de cuando no se respeta el procedimiento de revisión o

86. J. CARPIZO: El Presidencialismo..., p. 214.

creación de leyes que establece la Constitución:

...Se trata ahora, en conjunto de un problema de procedimiento, hecho que trae como consecuencia el que las soluciones positivas adoptadas en los diferentes países sean numerosas y variadas (87).

Asimismo, dicho tratadista plantea dos situaciones en los procedimientos de revisión que son iguales a los de iniciación de una ley en que se debe evitar una excesiva facilidad que traiga consigo inestabilidad en una constitución y asimismo evitar una excesiva pesadez, que pudiera suponer el riesgo de hacer fracasar las modificaciones necesarias (88).

De lo anterior interpreto que no es conveniente que en nuestras leyes existan constantes modificaciones o adiciones debido a la inestabilidad y dudas que conlleva esta situación.

A continuación brevemente enunciaré cuáles son para el citado tratadista los procedimientos de control político que imperaban hace tiempo y que considero importante señalar ya que, a manera de antecedente, de no existir este tipo de sistemas habría habido una cantidad de leyes quizá inexplicablemente expedidas y que además probablemente no hubieran reflejado las necesidades políticas reales

87. ANDRE HAURIUO: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas; ed., Colección Demos, Ediciones Ariel, Biblioteca de Ciencia Política, España, 1971, p. 324.

88. Ibid.

del país de que se tratare y son los siguientes:

A) Procedimiento de la Cuestión Previa

En los países en que eran los Parlamentos considerados como soberanos, aquéllos se conformaban con la autoalimentación del mismo, esto quiere decir que al momento de deliberar una propuesta de ley, correspondería al Presidente de la Asamblea declarar que no abriría la deliberación por ser tal proposición inconstitucional y así correspondería a todo miembro de la Cámara plantear la cuestión previa.

Generalmente es la Asamblea quien decidía si la proposición era o no constitucional. Este es un caso típico de Francia hasta 1958 (89).

B) Control Operado por un Organo Político Diferente de la Asamblea Legislativa.

Encontramos a los Senados Guardianes de la Constitución durante las Constituciones del Año VIII y 1852 en los dos periodos napoleónicos, los cuales no fueron un verdadero control constitucional de las leyes. También se conocía el Consejo Constitucional de 1958 que era un cuerpo político que controlaba efectivamente al Parlamento, vigilando específicamente que los miembros de la Asamblea no salieran de su competencia delimitada por la ley. Estuvo compuesta por el Presidente de la República, por el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado,

89. Cfr. A. HAURIUO: op. cit., pp. 327-328.

conjuntamente con los antiguos Presidentes de la República (90).

C) Control Jurisdiccional

Se da por un Tribunal de Justicia Especial que señala la ineficacia de aquellas leyes que restringe las libertades contempladas en la Constitución. En los Estados Unidos por medio de los Tribunales de Derecho Común se da una solución consistente en admitir que todo juez de cualquier litigio es competente para invocar el carácter inconstitucional de una ley aplicable al litigio, ver el lado de su constitucionalidad y rechazar su aplicación si la considerare inconstitucional. En este sistema, el juez, deberá de conciliar los conflictos que se susciten en la aplicación de las leyes y los resuelve si se tratara de la aplicación de una ley nacional y otra extranjera. Este procedimiento de control lleva consigo también el poder para interpretar a la Constitución, más no por todas sus ventajas y adopción por ciertos países se ha constituido en una institución de Derecho común constitucional (91).

C1) Los Medios de Acción del Presidente sobre el Congreso en los Estados Unidos de América

a) Derecho de veto contra las leyes votada por el Congreso

90. Ibid., p. 327-329.

91. Ibid., p. 327-329.

Este derecho solo puede ser contenido por el voto de cada una de las cámaras con mayoría de dos tercios.

El desarrollo de la demagogia ha llevado a la necesidad de utilizar este derecho frecuentemente (92).

b) Participación en la Iniciativa de las Leyes

Aquí el Presidente de la república puede actuar ya sea indirectamente a través del llamado Congressman (hombre del congreso)\* amigo suyo que le preste el servicio de depositar una proposición de ley cuyo texto ha sido preparado por su equipo, es decir se trata de proyectos contenidos en el mensaje anual del Presidente que no son impuestos, sin embargo, dirigidos a ser efectivos, cuya iniciativa goza de la opinión pública que resulta de la publicidad que se le dá a tal mensaje anual (93).

c) El Patronato

Se trata de la atribución de puestos, administrativos y otros a los amigos de los miembros de la mayoría o cambio de sus buenos servicios (94).

d) El Apoyo de la Opinión Pública

Es una clase de medio con el que cuenta el Presidente que lo respalda (95).

92. Ibid., p. 464.

93. Ibid.

94. Ibid., p. 465.

95. Ibid.



C2) Medios de Acción del Congreso sobre el Presidente

a) Impeachment

El llamado impeachment (acusación pública a un funcionarios)\* es un derecho que ha caído en desuso y quizá hubiera podido funcionar de manera que transformara el régimen americano al sistema parlamentario inglés (96).

b) Poderes Financieros

Mediante este control, era el Congreso quien tenía plenas facultades pero la concesión o no de créditos solicitados por el gobierno, no obstante que en la actualidad la preparación del presupuesto le corresponde al Presidente (97).

c) Poderes Judiciales

Son aquellos que le corresponde a las Comisiones del Congreso como medios de acción frente al Gobierno (98).

C3) El Poder Judicial y el Control de la Constitucionalidad de las leyes propiamente dicho.

Aquí se busca comprobar que las leyes ordinarias no son contrarias a las disposiciones de la Constitución.

d) El Procedimiento empleado por los Jueces Americanos para controlar la constitucionalidad de las leyes

---

\* Mi traducción.

96. Ibid.

Son 3:

1) Interpretación Constructiva de la Ley.

Es un método de interpretación de las leyes votadas por las legislaturas o por el Congreso con objeto de conllevarlos a principios constituciones.

2) Declaración de Inconstitucionalidad de una Ley

Es cuando aquella interpretación constructiva no pudo cambiar el sentido de la ley contraria a la Constitución.

3) Advisory Opinions (consultas autorizadas para dar su parecer)\*

Entre otras cosas son oficios solicitados por el Legislador a los Tribunales de Justicia sobre la posibilidad de registro definitivo de una Ley (99).

Un sistema de gobierno se da por la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político en

---

97. Ibid., 466

98. Ibid., 467

\* Mi traducción.

99. Cfr. Ibid., pp. 464-471.

una sociedad. Las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo determinan el sistema de gobierno. Existen dos sistemas que son el Sistema Parlamentario y el Sistema Presidencial, mismos de los que se ha hablado detenidamente (100).

El gobierno parlamentario se caracteriza por un gabinete integrado de ministros responsables, en el congresional se caracteriza por los comités y es en el que los agentes ejecutivos encargados de la administración son medios independientes y acatan las órdenes de una legislatura ante los cuales no serán responsables (101).

En el sistema parlamentario el gabinete está constituido por los jefes de la mayoría parlamentaria y son responsables de su actuación ante ese parlamento; en el sistema presidencial se caracteriza porque el gobierno está principalmente en manos de un Presidente elegido por el pueblo, y los ministros son nombrados y removidos discrecionalmente por él, y no son responsables ante el Congreso. Este sistema señala cierta independencia entre el poder ejecutivo y el legislativo. El primero, el sistema parlamentario, no puede disolver al Congreso, pero éste no puede ejercer el voto de censura, lo cual es lógico ya que el Presidente no es responsable ante el Congreso (102)

---

100. WOODROW WILSON: El Gobierno Congresional, Madrid (sin fecha), pp. 1-2; citado por JORGE CARPIZO: La Constitución..., p. 283.

101. Ibid., p. 283.

102. Ibid., p. 284.

Dentro de los controles políticos que el Código Supremo de Querétaro señala para el poder legislativo son:

1) El artículo 89 fracción II, faculta al Presidente en su primera parte a remover libremente a los Secretarios de Estado, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal, y al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal, y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a remover a los agentes diplomáticos y a los empleados superiores de Hacienda. Asimismo, sigue diciendo que el Presidente puede nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución en las leyes".

Lo anterior significa que al Congreso se le confiere la facultad de dictar leyes que pongan fuera del alcance del presidente a "todos los empleados que, por la naturaleza de sus funciones, deben estarle subordinados y con un poco de imprudencia, de hostilidad o de mando, es posible que catalogue a los subalternos en condiciones de relajar toda disciplina.

2) El artículo 73 establece las facultades del congreso y su fracción XXX señala que: "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Podres de la Unión" (103).

Al analizar la distribución de competencias en nuestro Estado Federal, encontramos el alcance Jurídica de dicha fracción de manera que aunando las ideas de los licenciados Felipe Tena Ramírez y Jorge

---

103. J. CARPIZO: La Constitución..., p. 286.

Carpizo se concluye que las facultades de esta fracción son atribuciones de subordinación, es decir, que no se autorizan facultades nuevas, sino que son facultades explicativas, lo que quiere decir, facultades que se mencionan en las otras 29 fracciones restantes del artículo las otras funciones expresadas en la Constitución. Asimismo dicha fracción faculta al Congreso a expedir una serie de leyes para hacer efectivas facultades constitucionales, y como el redactarse una ley existe amplia interpretación de tal disposición constitucional, el Congreso puede hacer la ley en el sentido de restringir facultades al ejecutivo (104).

3) La fracción IV del artículo 74 dice que la Cámara de Diputados tiene facultades para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de ingresos de la federación y del departamento del Distrito Federal, así como para revisar la cuenta pública del año anterior, precisando que "La revisión de la cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetos contenidos en los programas". "Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y los partidos respectivos del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley" (105).

---

104. Cfr. Ibid.

105. Cfr. Ibid., p. 288.

Estas facultades le dan a la Cámara de Diputados poder sin duda alguna ya que pueden poner en entredicho la honorabilidad de la administración. Se ha dicho que esta facultad deberían de compartirla con la Cámara de Senadores, de manera que existiera un criterio más equilibrado (106).

4. Nuestra constitución establece que en ocasiones la Cámara de Diputados y en ocasiones la Cámara de Senadores aprueben la realización de ciertos aspectos o tratados y el nombramiento de determinados funcionarios. El hecho de que en un momento dado no ratificaren o aprobaran dichos nombramientos o actos ocasionaría para con el ejecutivo una situación embarazosa (107).

5. Otro de los controles con los que cuenta el Congreso es en el juicio de responsabilidad política a altos funcionarios. La Cámara de Diputados sabe de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por delitos oficiales, y también conoce de la formulación de acusaciones ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si puede o no procederse en contra de alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común. La facultad anterior sitúa a la cámara de diputados como el órgano que decide si se acusa o no, así como quién impondrá la medida del castigo (108).

106. Cfr. *ibid.*

107. Cfr. *ibid.*

108. Cfr. *Ibid.*

6. Después del treinta y uno de diciembre, el Congreso no puede celebrar sesiones en tiempo ordinario, más sin embargo la comisión permanente puede convocar a una de las Cámaras, o a ambas, a sesiones extraordinarias para ocuparse de los asuntos previstos en la convocatoria que al efecto se hubiere señalado. La Constitución lo que persigue es que el Congreso celebre sesiones del primero de septiembre hasta el treinta y uno de diciembre, pero como la Comisión Permanente es nombrada por las Cámaras y en la Constitución no hay disposición expresa respecto a los casos en los cuales se debe reunir el Congreso a sesiones extraordinarias, podrá, como ya señalé anteriormente, la comisión permanente convocar dichas sesiones y lo podrá hacer varias veces, ya que el requisito que la Constitución pide que las sesiones sólo se ocupen de los asuntos para los cuales fueron convocados. Puede el Congreso al nombrar a la Comisión, designar miembros quienes supiera se encontrarían en la mejor disposición de convocar las veces pertinentes. Lo anterior no es de considerarse lo más adecuado como medio para conseguir el mayor tiempo posible para la celebración de las citadas sesiones ya que pone en peligro la estabilidad política del país (109).

7) El último de los controles políticos, que tiene el Congreso que mencionaré es el que se contiene en el artículo 88 constitucional que señala que se necesita del permiso del Congreso de la Unión, o en su

---

109. Cfr. *Ibid.*

caso, de la Comisión Permanente para permitir que el Presidente se ausente del territorio nacional. Lo anterior se puede considerar muy remotamente posible en nuestro país al pesa que aquellos órganos no permitieran la salida al Ejecutivo (110).

## 5.2 DIVISION DE PODERES

La idea de división de poderes vino a ser el aspecto dinámico para impedir la violación de la libertad (111).

Montesquieu en su Libro XI, capítulo IV, contenido en el libro titulado del Espíritu de las Leyes, del mismo autor, habla de las leyes que forman la libertad política en sus relaciones con la Constitución y dice:

La democracia y la aristocracia no son estados libres por su naturaleza política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los Estados moderados tampoco la encontramos siempre; sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia externa que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación, quien lo diría ni la virtud puede ser limitada.

Para que no se abuse del poder es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas (112).

110. Cfr. Ibid.

111. J. CARPIZO: La Constitución..., p. 195.

112. MONTESQUIEU: Del Espíritu de las Leyes; Porrúa, México, 1980, p. 103.



Asimismo, en el mismo Libro capítulos XVI, XVII y XVIII habla Montesquieu de los tres poderes que, existían en la República Romana. Así pues, del Poder Legislativo hacía ver las diferencias que entonces existían entre los Patricios y los Plebeyos teniendo siempre muchos más privilegios los primeros, hasta que tras discutir tales diferencias se llegó al acuerdo de que los Plebeyos tendrían la facultad de hacer leyes a las que se les llamara plebiscitos, llegando así hasta el grado de que los patricios no tenían parte en el Poder Legislativo. Fue mucho el poder que se le dió a la plebe hasta pensar que podía desaparecer el poder del Senado, sin embargo, no fue así, Roma contaba con instituciones que daban al pueblo el poder legislativo y las que lo limitaban. Primero los cónsules, después los censores creaban y renovaban los cuerpos de la nación, lo último cada cinco años, y su función, se decía, era legislar sobre el cuerpo que tenía la facultad de hacerlo. El senado también tenía la facultad de quitar la República de manos del pueblo, nombrando al efecto un dictador ante quien el pueblo se sometía y las leyes no eran tan fuertes como antes, se acallaban.

El pueblo dejó este poder casi por entero al Senado y a los cónsules, reservándose la facultad de elección de magistrados y de confirmar los actos de dicho senado, de manera que el pueblo tomaba mucho más parte en el Poder legislativo que en el Ejecutivo como dice Montesquieu:

El pueblo le disputaba al Senado el poder legislativo, porque era celoso de su libertad; no le disputaba el poder ejecutivo porque era celoso de su gloria (113).

113. Ibid., pp. 116-118.

Era muy grande la parte que se tomaba el Senado con el Poder Ejecutivo, hasta disponía de los caudales públicos, en cambio, del poder judicial, decía Montesquieu el poder de juzgar se le dió al pueblo, al Senado, a los magistrados y a ciertos jueces. Todos entre ellos formaban parte de dicho poder. También decía que los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial estaban bien distribuidos pero más respecto a la libertad del ciudadano, así el Pueblo tenía mucho mayor parte en el Poder Ejecutivo que en el Legislativo y Judicial y el Senado también tenía parte en todos los poderes y lo anterior era necesario para neutralizar el gran poder del pueblo. De esta manera fue la división de poderes en Roma (114).

La división de poderes no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil, sino una institución política proyectada en la Historia (115).

Aquellos pensadores a quienes preocupó la división de poderes, tales como Aristóteles, Montesquieu, Karl Lowenstein y otros, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta, y es la división de poderes la principal limitación externa del poder público, que haya su complemento en la limitación externa de las garantías individuales (116).

---

114. *Ibid.* pp. 118-120.

115. F. TENA RAMIREZ: *op. cit.*, p. 211

116. *Ibid.*, pp. 212-213.

Es a partir de 1776, fecha en que aparecen las primeras constituciones de los Estados que iban a integrar la Unión Americana, todos los documentos constitucionales de la Europa continental y de América acogen la división de poderes, asimismo lo adoptan la Constitución de Massachussets de 1780 y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, así como Kant y Rousseau muestran la tendencia a atenuar la separación de poderes. El primero sostiene que "los tres poderes del Estado están coordinados entre sí..., cada uno de ellos es el complemento necesario de los otros dos" y Rousseau afirma la sumisión del ejecutivo al legislativo, porque el gobierno, titular del poder ejecutivo, no es más que el ministro del legislador, un cuerpo intermediario, colocado entre el soberano y los súbditos y que transmite a éstos las órdenes de aquél (117).

Jellinek dice que la doctrina de Montesquieu "establece poderes separados, iguales entre sí, que se hacen mutuamente contrapeso y que, aunque es verdad que tienen puntos de contacto, son esencialmente independientes los unos de los otros, ni examina la cuestión general de la unidad del Estado y de las relaciones de los diferentes poderes del Estado con esa unidad" (118).

Nuestra constitución consagra la división de los tres poderes en legislativo, ejecutivo y judicial y refleja la cooperación que existe

---

117. Cfr. 216 y 217.

118. Ibid., 245-247.

entre ellos haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes u otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no sean peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos (119).

Se busca una separación de los gobernantes y de las funciones.

Se trata pues de una separación de los gobernantes y de las funciones, pero no de una división o separación del poder público. Cuando el legislativo confecciona una ley, no actúa una sola parte del poder público, sino todo éste toda su estructura. Lo mismo acontece cuando el ejecutivo actúa, y el juez dicta una sentencia; en estos casos, está presente, se manifiesta todo el Poder Público (120).

El sistema presidencial constituye el poder y la soberanía nacionales en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con atribuciones y limitaciones que limitan su acción independiente,-- equilibrada y armoniosa.

El Presidente reúne elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él (121).

El Lic. Emilio Rabasa señala que: La completa separación de los dos poderes no aseguraría su equilibrio; les daría una independencia antagónica en que cada cual se esforzaría por llegar al máximo de amplitud, y ambas se harían insoportables para los go-

---

119. Ibid.

120. JORGE VALLEJO ARIZMENDI: Estudios de Derecho Constitucional Mexicano; Stylo, México, 1947, pp. 98 y 99.

121. EMILIO RABASA: La Constitución y la Dictadura; 5a. ed.; Porrúa, México, 1976, pp. 139-142.

bernados; se requiere, por el contrario; que el uno sirva de limitación al otro por una especial intervención en sus actos; y como el Legislativo tiene ya por su función especial el gran medio de dictar leyes para intervenir en la marcha de los negocios públicos, la atención de la Ley fundamental se dirige principalmente a armar al Ejecutivo contra las invasiones y los excesos del poder legislador, fuerte por sus facultades, inmune por su irresponsabilidad absoluta, audaz por el carácter de representante del pueblo que exclusivamente quiere atribuirse, y apasionado por su condición de muchedumbre que los subordina más a las gestiones oratorias que al valor de los razonamientos (122).

El artículo 15 de la Constitución Española de Cadiz dispuso:

"La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey". Artículo 16: "La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey". Artículo 17: "La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley".

La Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, que no llegó a estar vigente estableció el principio de la división de poderes en el artículo 11: "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares". Artículo 10. 12: "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación".

El Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 dispuso en el artículo 9: "El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona ni depositarse el legislativo en un individuo".-

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824 expresó en su artículo 6: "Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial".

---

122. *Ibid.*

La Constitución Federal de 5 de febrero de 1857 consagró el principio de la división de poderes en estos términos: Artículo 50: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación ni depositarse el legislativo en un solo individuo". La idea se repite en las demás Constituciones.

El artículo 49 de la Constitución vigente establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades especiales para legislar sobre comercio exterior, impuestos y tarifas a la exportación de productos nacionales, etc.

El pueblo como titular de la soberanía, la ejerce por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en cuanto toca a sus regímenes interiores (123).

Los principios del artículo antes citado son:

- a) la división del ejercicio del supremo poder de la federación es una fórmula del liberalismo.
- b) La protección al principio de separación de poderes, por el cual no se pueden reunir más de dos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en una persona.
- c) La delegación de facultades extraordinarias al ejecutivo federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 29, es decir, la costumbre de separar las facultades extraordinarias de la suspensión de garantías va en contra de este párrafo constitucional. Solamente se pueden otorgar, salvo el párrafo siguiente del 49, facultades extraordinarias en los casos del artículo 29, y siguiendo los procedimientos que el mismo señala:

---

123. F. FLORES GOMEZ G. Y G. CARVAJAL M. op. cit., pp. 48-50

d) En tiempos de paz, se pueden otorgar facultades extraordinarias para legislar al ejecutivo, según el segundo párrafo del artículo 131.

e) El sistema mexicano rompe con el viejo principio de separación de poderes y es un régimen de coordinación de órganos (124).

Los diputados de los partidos de oposición, fortalecidos por la diputación de partidos han iniciado varios proyectos y dieron vida al antiguo sistema de sólo levantar el dedo, aprobando todo proyecto del ejecutivo federal.

Debemos confiar en que esta situación de oposición cada día se acreciente en favor de un fortalecimiento real del sistema constitucional impuesto para la formación de las leyes mexicanas (125).

### 5.3 SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS

Entre los equilibrios institucionales propios del Derecho Constitucional clásico se encuentra el equilibrio en el seno del Poder central entre el gobierno y el parlamento, lo cual expresa una distinción entre gobernantes y censores de los mismos, es fundamental y fue destacado, primeramente, por Locke en el siglo XVII y, sobre todo, por Montesquieu en el XVIII; el régimen presidencial y el régimen parlamentario clásico encontrando en el primero que la constitución americana de 1787 es una organización del equilibrio entre el Gobierno y el Parlamento. Los comentaristas anglosajones hablan constantemente sobre todo en el siglo XIX, de los "checks and

---

124. J. CARPIZO: La Constitución..., Op. 215 y 216.

125. Cfr. Ibid.

balances", o sea, de los frenos y contrapesos; ya que el equilibrio de los dos poderes en los Estados Unidos se ha venido realizando, sobre todo por el sistema de separación, y dignifican una distribución, así, una limitación del ejercicio del poder político, lo que señalé en el capítulo anterior. No hay duda de que el Presidente ejerce un cierto control sobre la legislación, mediante el derecho que tiene de solicitar una segunda deliberación y que obliga al Congreso a contar con una nueva mayoría de dos tercios en cada una de las Cámaras si quiere que el texto proyectado prospere. Pero, para equilibrar este derecho del presidente, el Senado controla el nombramiento de los funcionarios federales y no acepta los tratados internacionales firmados por el Presidente más que con una mayoría de dos tercios. Este equilibrio se ha alterado después de algunos años, sin que el resto de la Constitución haya sido modificado, debido al apoyo que el presidente logra de la opinión pública y que acrecienta considerablemente su importancia y sus poderes de hecho: es el fenómeno conocido con el nombre de "liderazgo presidencial". No obstante, en la época del Derecho Constitucional clásico, las instituciones políticas americanas funcionaban indiscutiblemente bajo el signo del equilibrio (126).

El proceso mismo del poder y dice que la mejor manera de lograr esto es haciendo constar los frenos que la misma sociedad impone a quienes detentan el poder a través de reglas, su principal ejemplo sería la propia constitución (127).

126. ANDRE HAURIUO: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas; 4Cva. edición, Ariel, 1971, pp. 84 y 85.

127. KARL LOW: Teoría de la Constitución. Editorial Ariel (Colección Demus), 2a edición, España 1976. pp. 232 y 315.



De hecho, toda sociedad, cualquiera que sea su sistema, cuenta con ideas y conductas ciertamente comunes que constituyen su "constitución", la cual representa la relación entre detentador y destinatario del poder y fue gracias a los antiguos griegos la existencia de un gobierno constitucional, ya que fueron quienes de acuerdo a Karl Lowenstein, en relación al tema de controles al poder, reviste importancia su alcance al tema al señalar que la existencia de un sistema democrático constitucional depende de la presencia de instituciones efectuadas a través de las cuales el ejercicio del poder este distribuido entre los que están al frente de él, mismos que se encuentran sometidos al control de los destinatarios del poder, constituyendo a estos en supremos detentadores del poder. Asimismo señala que las instituciones creadas para controlar el poder, no pueden hacerlo por sí solas, sino que deben ser creadas ordenadamente para que puedan operar debidamente, procediendo a la secularización del proceso del poder al creer que los límites del poder político se encontraban bajo la ley del Señor (128).

#### CONTROLES CONSTITUCIONALES

Los Controles Constitucionales son dos:

Control Horizontal

Control Vertical

128. Ibid pp. 232

El Control Horizontal:

Se subdivide en controles Interorganos y controles intraorganos. Los primeros son aquellos que funcionan en las relaciones que se establecen entre los detentadores del poder, por ejemplo, estos tendrán constitucionalmente determinadas tareas como lo describe nuestro artículo 72 constitucional que menciona al Reglamento de debates al que estarán sometidas las Cámaras cuando la resolución de una ley o decreto no sea exclusiva de alguna de ellas.

El control Intraorganos es aquel en que surge de los reglamentos internos entre los poderes, tal es el caso de los Reglamentos para el Gobierno Interior, citados en el presente trabajo.

El Control Vertical son encabezados por el federalismo, pluralismo, grupos de presión y los partidos políticos (129).

La historial del constitucionalismo no es sino la búsqueda por el hombre político de las limitaciones al poder absoluto ejercido por los detentadores del poder, así como el esfuerzo de establecer una justificación espiritual, moral o ética de la autoridad, en lugar del sometimiento ciega la facilidad de la autoridad existente (130).

Se creyó además que el ejercicio del poder político al estar distribuido entre varios detentadores del poder sería bien logrado ya que se sentirían obligado respectivamente a cooperar.

Allí donde el poder esta distribuido el dominio está limitado y esta limitación trae consigo restricción y control (131).

129. Ibid. pp. 294

130. Ibid. pp. 315

131. Ibid. pp. 232

Debe considerarse de esta manera que el fin de toda constitución es la creación de instituciones que limiten y controlen el poder político, ya que en los siglos XVII y XVIII la constitución como tal llega a significar la idea de contrato social, como documento mediante el cual se contiene un sistema cerrado de leyes fundamentales de la sociedad destinados a doblegar la arbitrariedad del detentador del poder único que en esos tiempos se usaba. Tras ensayos de las revoluciones inglesa, americana y francesa se pudo llegar a un acuerdo sobre los mínimos necesarios para formalizar un orden constitucional entre las distintas tareas estatales designadas a diversos organos detentadores del poder a fin de evitar la concentración en pocas manos; el planeamiento de diversas formas de cooperación de los mismos a través de dispositivos o instituciones mejor conocidas bajo la forma de pesos y contrapesos "checks and balances" (llamado así por los americanos y franceses); un mecanismo para evitar bloqueos entre los detentadores del poder a fin de evitar que alguno de ellos someta el poder a una dirección autocrática; un método racional para la adaptación de un orden a las cambiantes sociales y políticas, es decir las revoluciones u otras formas; y que la constitución contenga derechos individuales y libertades fundamentales, naciendo así el documento constitucional escrito democrático, primero en las constituciones de las colonias americanas que transformaron en estados soberanos al revelarse en contra de la corona inglesa. La constitución escrita nos da el marco en el cual se

alcanza una total democratización del proceso del poder político, en otras palabras, es un fenómeno universalmente aceptado en la organización estatal contemporánea (132).

---

132. Ibid. pp. 294

#### 5.4 RELACIONES ENTRE EL PRESIDENTE Y EL CONGRESO

De los tres poderes federales el ejecutivo y el legislativo son aquellos investidos de poder de mando, el legislativo manda a través de la ley y el ejecutivo por medio de la fuerza material, en cambio, el tercero de los poderes, el judicial, carece de fuerza material y no tiene voluntad autónoma, ya que sus actos reflejan la voluntad del legislador. En cuanto a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo se dá de diferentes maneras en los dos sistemas: parlamentario y presidencial.

En el sistema parlamentario la actuación del ejecutivo está subordinada a la dirección de las Cámaras; y en el sistema presidencialista, el ejecutivo participa con independencia en la dirección política. Este sistema es europeo, de origen inglés, que busca que el ejecutivo refleje en sus actos de voluntad del pueblo, misma que este manifestó a través del parlamento. En él, el jefe de gobierno designa su Gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento; el gabinete así nombrado debe actuar de acuerdo en la mayoría parlamentaria a la que pertenece y aquel es el único responsable de los actos del ejecutivo frente al Parlamento y a la opinión pública. Si el ejecutivo no es libre para designar a sus ministros, sino que debe elegirlos según la mayoría parlamentaria, ni puede ejercer funciones de gobierno, es obvio pensarse que la responsabilidad política la está asumiendo en realidad el gabinete (133).

---

133. Cfr. F. TENA RAMIREZ: Op. cit., pp. 247, 249-251.

En el sistema presidencial el ejecutivo designa libremente a sus colaboradores, sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso, y los actos de estos son actos del jefe de gobierno, por actuar en nombre y representación de éste (134).

Al estar integrado el Congreso por dos Cámaras, no tendrán valor las leyes o decretos que sean emitidos en una sola de ellas, ya que el Congreso es un todo, como órgano legislativo del estado, no obstante las facultades que la Constitución, a cada una de ellas, confiere exclusivamente. Dicho Congreso, formado por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores. Se ha dicho que los senadores representan a los Estados y los diputados representan al pueblo. la realidad es que ambos representan a todo el pueblo mexicano, aunque pueden llegar a tener mayor interés hacia sus electos, aunque su función más importante es que deben predominar sus deberes hacia toda la Nación (135).

De entre las relaciones de cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que consagra nuestra Constitución, enumeraré la siguiente lista:

1. La suspensión de garantías individuales la decreta el Presidente de la República de acuerdo con el consejo de ministros y con la aprobación del congreso de la unión (artículo 29).

---

134. Cfr. *Ibid.*

135. F. FLORES G. Y G. CARVAJAL M.: *Op. cit.*, pp. 50-51.

2. La Cámara de Diputados, anualmente, revisa la cuenta pública del año anterior, ve su exactitud y justificación, y dicta cualquier responsabilidad que de ella se derive (artículo 74-IV).
3. El Presidente de la República resuelve, cuando las cámaras no se ponen de acuerdo, la terminación anticipada del período de sesiones (artículo 66).
4. Cuando las cámaras difieren sobre la conveniencia de trasladarse a determinado lugar y en el tiempo y modo de efectuarlo, el presidente decide, eligiendo una resolución de las dos propuestas por las cámaras (artículo 68).
5. El Presidente de la República asiste a la apertura de sesiones del Congreso y presenta un informe escrito del estado general de la administración pública (artículo 69).
6. El Presidente de la República es competente para iniciar leyes o decretos (artículo 71-I).
7. El ejecutivo es el encargado de la publicación de las leyes (artículo 72 a).
8. El Presidente tiene, respecto a los proyectos de leyes o decretos, el derecho de veto (artículo 72 c) (136).

Señalaré cuáles son las armas si pudiera llamárseles así, que posee el Presidente de la República:

- 1) La facultad de veto es el medio por el cual el Presidente puede desechar los proyectos de ley que emanen del Congreso, y como lo he explicado en el capítulo tercero anterior inciso 3.2, página 63, un proyecto de ley vetado se devolverá a la cámara por las dos terceras partes de los legisladores presentes, para pasar posteriormente a la cámara revisora, donde se exige igual mayoría que en la cámara de origen y si es ratificado tal proyecto por ambas cámaras con dicha mayoría, se deberá proceder a la promulgación.

---

136. J. CARPIZO: La Constitución..., p. 203 y 204.

Se puede agregar que conseguir las mayorías antes mencionadas, por lo tanto puede bien el Presidente echar abajo una gran cantidad de resoluciones del Congreso (137).

- 2) El artículo 89 constitucional fracción I, señala que las facultades y obligaciones del presidente son:

"Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" (138).

Lo anterior nos dice, dada la amplia facultad del presidente que éste si no está de acuerdo con la ley puede diferir su promulgación o ejecución, lo que significa que puede retardar o suspender el procedimiento legislativo, logrando que una ley dada para una situación determinada no cumpla con su fin dado el atraso consciente provocado por el ejecutivo dada su citada amplia facultad. Asimismo y de acuerdo a la segunda parte del artículo en cuestión, cuenta con la facultad reglamentaria que como medio es muy grande para quitar la verdad u objetivo principal que pudieran perseguir un sinnúmero de leyes y en un momento dado, hasta satisfacer para el mismo intereses muy personales y particulares (139).

---

137. Ibid.

138. Constitución Política: op. cit., p. 77.

139. Ibid., pp. 288 y 289.



## 5.5 LIMITACIONES AL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

A juicio del autor anteriormente citado, Lic. Jorge Carpizo, las principales limitaciones que tiene el presidente de la república frente a él que le permitan actuar son:

- 5.5.1. El tiempo de su gobierno, ya que de acuerdo a la Constitución mexicana vigente, dura solamente seis años y no hay posibilidad, de acuerdo al mismo ordenamiento, de reelegirsele.
- 5.5.2. El poder judicial federal, que con la independencia que conserva, protege de la violación de los derechos humanos a través del juicio de amparo.
- 5.5.3. Los grupos de presión, como por ejemplo la CONCAMIN (Confederación Nacional de Cámaras Industriales), la CONCANACO (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio).

Se ha llegado a opinar que la acción de este tipo de grupos acrecentan el poder del ejecutivo para poder enfrentarlos.

- 5.5.4. Grupos de carácter internacional, ya que México económicamente es un país dependiente en el sentido de que las distintas decisiones que puedan tomarse del exterior pueden afectarla, desde decisiones sobre restricción de créditos hasta de tipo político.
- 5.5.5. La existencia del sindicalismo independiente de las centrales obreras adictas al PRI y al gobierno, que luchan por cambiar en las reglas de juego.
- 5.5.6. La prensa, por todas sus publicaciones (140).

140. J. CARPIZO: El Presidencialismo..., pp. 217-219.

En relación a las citadas limitaciones, opino que es a través de los otros dos poderes legislativo y judicial, quienes se imponen ante el ejecutivo dentro del marco constitucional porque de acuerdo a las facultades que tal ordenamiento otorga a cada uno de ellos, delimitan el poder del Presidente, quien, de acuerdo a lo anterior, no puede interferir en atribuciones que no le competen, ni los demás poderes en las de él, sin embargo, sobre el tema que abarco cabe aclarar que ni la propia Constitución ha logrado detenerlo en el sentido de que puede interpretativamente hablando, pasar por encima de un término legal que desgraciadamente no ha sido especificado por nuestra Constitución, de manera que, el artículo 89 constitucional en lo relativo a la promulgación de una ley y elegir él mismo el mejor momento para que ya aprobada una ley sea debidamente publicada.

Por lo que se refiere a otros limitantes, mencionaré de manera importante aquellos grupos de carácter internacional de los cuales se llega a depender económicamente por lo que se refiere a la deuda externa.

Asimismo, la lucha de los sindicatos de centrales obreras por modificar ciertos lineamientos impuestos, como cité, de manera que a través de su presión logran muchas cosas hoy en día.

Por otra parte, la prensa pudiera ser un medio de presión o medio de limitar las funciones del poder central, sin embargo, hoy en día, pienso que se cuidan mucho de ciertas publicaciones.

Toda constitución tiene el fin de implantar un orden jurídico, y su primera y fundamental limitación la tiene en la determinación de establecer un orden jurídico. El constituyente no debe prescindir de factores políticos que condicionan el éxito de su obra, los cuales,

en si mismos son extra juridicos, introducen elementos auténticamente jurídicos, llamados los factores reales de poder que rigen dentro del seno de toda sociedad y quien atente contra ellos será sancionado (141).

---

141. Cfr. F. TENA RAMIREZ: op. cit., 23-25.

"El lenguaje presidencial tiene mucho de sagrado, de ley tácita. Discutir sus razonamientos es aceptar la condición de enemigo del gobierno, de apátrida intransigente vendido a los intereses del extranjero. Adular al ejecutivo en cambio, es tarea que permite la explotación publicitaria y la cómoda tranquilidad de estar bien con quienes mandan".

Carlos Loret de Mola

## CAPITULO SEXTO

### CONSIDERACIONES PERSONALES

#### 6.1 OPINION PERSONAL SOBRE EL PRESIDENCIALISMO EN GENERAL Y RESPECTO A LA INICIATIVA Y PROMULGACION DE LAS LEYES.

En el principio de este trabajo defini al presidente como la persona que ocupa el primer asiento, y de allí resulta el "magistrado que, en las repúblicas, ejerce el supremo poder ejecutivo" (142).

Lo anterior sitúa la figura presidencial como una persona fuerte, situada en primer lugar.

Al presidencialismo como fenómeno lo considero como el hecho en que es la persona del ejecutivo quien adquiere todas las facultades y atribuciones al máximo y es quien representa verdaderamente el poder.

La presidencia es una institución constitucional, propia del régimen republicano, mismo que se caracteriza por el sufragio popular, la periodicidad y responsabilidad de los gobernantes, igualdad ante la ley, garantías individuales, etc... (143).

Refuerzo mi opinión con la del Lic. Jorge Carpizo y con la del Lic. F. Jorge Gaxiola. Primeramente por la fuerza y el poder que tiene en nuestro país la figura del Presidente de la República y por la imagen que se tiene de él como quien todo lo resuelve y todo lo

142. Enciclopedia Jurídica Omeba; Tomo XXIII, Editorial Bibliográfica Argentina, 1967, pp. 12, 13 y 32 p. de este trabajo.

143. Ibid., p. 12

puede. Respecto a esta última opinión considero que somos los habitantes quienes en gran parte lo hacemos cada vez más fuerte.

Asimismo y respecto a la opinión del segundo autor sigo entre sus palabras al decir que es el presidente, el jefe del Estado y el jefe del ejecutivo; la voz del pueblo y la voz del país.

Asimismo sigo diciendo entre otras cosas que las palabras del presidente tienen enormes trascendencias y suelen revestir las dimensiones de un verdadero credo político, como lo han citado los autores anteriores.

Considero que lo anterior es debido a la imagen creada que de él se tiene. Es cierto que debe de ser una persona que tenga por su puesto características de autoridad y respeto, ya que el papel lo amerita, sin embargo como lo acabo de citar, hay quienes opinan que se le llega a ver como un credo político, de quien se depende absolutamente y no demerita a los otros dos poderes, judicial y legislativo que juegan un papel muy importante en el sistema político.

Es cierto también que el sistema jurídico de un Estado tiene por objeto el establecimiento y desarrollo de un orden social que está en la base del Estado, incluso podemos decir que es en la legislación y en la reglamentación donde se encuentran los rasgos del orden político y social que ha sido elegido. Este medio de acción es tanto más eficaz cuanto que el Estado centraliza bajo su autoridad todas las fuentes del derecho secundarias, como el reglamento o la costumbre o propiamente la ley. Sin embargo, el problema fundamental lo encuentro en la división de poderes que acertadamente contempló nuestra constitución y en la práctica se llega a considerar y a

preguntarse también el por qué de la iniciativa de las leyes en su mayoría por el Presidente de la República (144).

Es en sí mismo el tema que traté principalmente en este trabajo, así como también la falta de un "término legal" constitucional que determine y fije tiempo al Presidente para publicar las leyes ya aprobadas en su oportunidad y debidamente, por el Congreso de la Unión; claro, suponiendo que no se trata de los casos citados en el párrafo anterior ya que el ejecutivo no entorpecería en forma alguna la tramitación legal que haya de dársele a una ley en caso de haber prosperado como proyecto iniciativa de él, es decir, no se vetaría a sí mismo sus propias resoluciones, así como también es casi imposible pensar por mí, hasta hoy, que el Congreso no aprobase algún proyecto de ley iniciado por su Presidente de la República.

Por todo lo estudiado a través de esta tesis, la cual fue un gusto desarrollar, concluyo en que fue más real la existencia de un equilibrio de poderes antiguamente y que en la medida en que se forje una democracia cada día más fuerte y clara será más fácil para todos considerar, creer y por tanto contemplar la figura del presidencialismo mal fundado y creado, e insisto en las palabras del Lic. Jorge Carpizo que cita en su obra titulada en que dice: La idea de división de poderes vino a ser el aspecto dinámico para impedir la violación de la libertad (145).

---

144. Cfr. A. HAURIOU: Op. cit., p. 145.

145. Citado en el presente trabajo en la página

Por todo lo aquí expuesto no intento declararme en contra del sistema, sino solamente analizo algunas de sus fallas ya que siempre y cuando se aplique debidamente la ley, se encontrará el éxito de su funcionamiento.



## CONCLUSIONES

1. El Derecho Constitucional Clásico aunque en amplia medida se presenta como la traducción en el plano de la organización jurídica del Estado-Nación de los temas principales de la civilización occidental (confianza en el hombre, gusto por el dialogo, sentido de la organización racional), de hecho ha estado ligado a un cierto número de acompañamientos o contextos geopolíticos, sociales, religiosos, culturales y sobre todo técnicos y económicos. Estos contextos explican, al menos en parte, el carácter equilibrado de las instituciones políticas clásicas. Pero como se han modificado, en primer lugar por el traslado del Derecho Constitucional Clásico fuera del Occidente y también dentro del Occidente mismo, interesa analizar este desarrollo contingente que ha rodeado al Derecho Constitucional, para medirlo que debe y en qué grado es independiente de él (146).

2. La figura del Presidente tiene un papel muy importante que hay que analizar ampliamente hasta llegar a estudiar sus verdaderas atribuciones.

3. Como figura, es en cierto modo, para muchos, un símbolo de confianza a quien deben atribuirse facultades amplísimas.

4. Es cierto que es considerado una imagen de que el ejecutivo lo es todo y es quien siempre resuelve los problemas, y no por eso quien repruebe algún acto hecho por él, debe considerársele por ese simple

---

146. A. HAURIUO: op. cit., p. 86

hecho como que se encuentra en contra del sistema o en contra del Presidente mismo.

5. No deben existir para la persona del Presidente de la República lujos excesivos en su vida personal, cosa que por muchos periódicos presidenciales ha sido criticado, ya que como lo dijo el Lic. Loret de Mola: "el monto monárquico con que el presidencialismo se ha ido cubriendo a sí mismo en los últimos sexenios es lujoso y pesado, pero no completo. los reyes de verdad suelen compartir sacrificios con el pueblo en las épocas de crisis".

6. Debe llegarse a una Democracia bien llevada y que sean cumplidas debidamente todas las facultades o atribuciones que la Constitución otorga y que no salgan dentro de su marco legal.

7. Debe ser bien cumplido, de acuerdo al régimen presidencial el gobierno de tres poderes, ya que así como el Presidente es el jefe del poder ejecutivo, el Congreso de la Unión y la corte y los poderes estatales lo son respectivamente del poder legislativo y el poder judicial.

8. Asimismo, debe hacerse hincapié sobre todas aquellas facultades o atribuciones que le son otorgadas al Presidente de la República a través del artículo 89o. constitucional, de entre los cuales se encuentran algunas que para poder ser llevadas a cabo necesitan de la aprobación previa del Congreso de la Unión.

9. Ver a cada uno de los poderes con la importancia que tienen y considerar dentro de esto la relación que debe entre ellos existir y así hallar la esencia del equilibrio entre los mismos.

10. El artículo 72 constitucional señala que aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra y si ésta lo aprobare, se remitirá al ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Este artículo debe ser cumplido y entendido a la letra, ya hablé sobre su significado, ahora solo reitero su importancia ya que si existe una orden en la constitución hay que cumplirla, a menos que quede a decisión del poder ejecutivo, la interpretación del término inmediatamente.

11. Debe existir un mayor número de iniciativas por parte del Congreso y las legislaturas de los Estados.

12. Hablar sobre las facultades reales del Presidente no quiere decir que se le dé menos importancia y valor a su papel.

"Si, se necesita ser muy grande para frenarse a sí mismo. Qué gran dosis de humildad republicana y de frugalidad política sería precisa para que el depositario del Ejecutivo diera al Congreso, al poder Judicial y a los poderes estatales, su auténtica autonomía".

Carlos Loret de Mola

## BIBLIOGRAFIA

### LEGISLACION CONSULTADA

Código Civil para el Distrito Federal, 52a. ed., Porrúa, México, 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1a. ed., Editores Mexicanos Unidos, México, 1983.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; publicación del Congreso de la Unión; México, 1982.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; publicación del Congreso de la Unión, México, 1982.

Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones; Tomo VI, Congreso de la Unión - Cámara de Diputados - La Legislatura, Porrúa, México, (888 páginas).

### OBRAS CONSULTADAS

Diccionario Porrúa de la Lengua Española; preparado por Antonio Raluy Poudevida, revisado por Francisco Monteverde; 2a. ed., Porrúa, México, 1969 (849 páginas).

Enciclopedia Jurídica Omeba; Tomo XXIII, Editorial Bibliográfica Argentina, Argentina 1967, (1023 páginas).

CARPIZO, JORGE: El Presidencialismo Mexicano; 1a. ed., Siglo XXI Editores, México, 1978 (240 páginas).

CARPIZO, JORGE: La Constitución Mexicana de 1917; 6a. ed., Porrúa, México, 1983 (315 páginas).

CARPIZO, GONZALEZ NAVARRO, LEMOINE, LIRA, MATUTE, MORENO, REYES HEROLES, ROSENWEIG, SAN JUAN, TORRE VILLAR (PONENTES); ADAME, ARENAL, BARRAGAN, FIXZAMUDIO, GALEANA, GARCIA LANGUARDIA, GONZALEZ Y GONZALEZ, GONZALEZ OROPEZA, DE GORTARI, LEAL, MORENO, MORENO GARCIA, SAEZ, SOBERANES, SUAREZ GAONA, VALADEZ, VAZQUEZ MANTECON, VILLEGAS, YUSTE (COMENTARISTAS); La Formación del Estado Mexicano; 1a. ed., Porrúa, México, 1984 (300 páginas).

FLORES - GOMEZ GONZALEZ, FERNANDO Y CARBAJAL MORENO, GUSTAVO: Manual de Derecho Constitucional; 1a. ed., Porrúa, México, 1976 (186 páginas).

HAURIUO, ANDRE: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas; 40a. ed., Colección Demos, Ediciones Ariel, Biblioteca de Ciencia Política, Barcelona, 1971 (958 páginas).

HELLER, HERMANN: Teoría del Estado; 7a. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1981 (341 páginas).

LORET DE LA MOLA, CARLOS: Que la Nación me lo Demande; 7a. ed., Grijalbo, México, 1986 (226 páginas).

LOWENSTEIN, KARL: Teoría de la Constitución; 2a. Ed., Editorial Ariel (Colección Demus), España 1976 (619 páginas).

MARTINEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO: Derecho Constitucional Mexicano; 1a. ed., Porrúa, México, 1983 (896 páginas).

MAC ILWAIN, CHARLES HOWARD: Constitucionalismo Antiguo y Moderno (Traducción de José Rovira Armengal); 1a. Ed. Nova, Buenos Aires, 1958 (181 páginas).

MONTESQUIEU: Del Espíritu de las Leyes; Porrúa, México, 1980 (103 páginas).

RABASA, EMILIO: La Constitución y la Dictadura; 5a. ed., Porrúa, México, 1976 (246 páginas).

TENA RAMIREZ, FELIPE: Derecho Constitucional Mexicano; 16a. ed., Porrúa, México 1978 (629 páginas).

TENA RAMIREZ, FELIPE: Leyes Fundamentales de México 1808-1979; 9a. ed., Porrúa, México, 1980 (1027 páginas).

VALLEJO Y ARIZMENDI, JORGE: Estudios de Derecho Constitucional Mexicano; 1a. ed., Ed. Stylo, México, 1947 (125 páginas).