

PROCESO DE CREACIÓN DE LAS LEYES: ESTUDIO COMPARATIVO DEL DERECHO MEXICANO CON EL DERECHO FRANCÉS

Dr. Miguel Ángel OCHOA SÁNCHEZ *

INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende analizar la relación que existe entre el Derecho francés y el Derecho mexicano, en el proceso de creación de las leyes.

Como parte de esta investigación, se estudia de manera sucinta, los sistemas de gobierno de ambos países, especialmente sus estructuras legislativas.

Se presentan así mismo, las semejanzas y las diferencias entre el poder legislativo mexicano y el parlamento francés, así como el ejecutivo mexicano y el ejecutivo francés, para a partir de allí, sustentar que el procedimiento de creación y modificación de leyes en ambos países, tiene coincidencia con ligeras variables, debido a circunstancias políticas diferentes.

CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS Y DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS GOBIERNOS DE FRANCIA Y MÉXICO

A. Sistemas de Gobierno:

México es un país con una muy clara división de poderes, al menos, así se consigna en la propia Constitución Mexicana.

El artículo 40 dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen inte-

* Rector de la Universidad de Bonaterra, Aguascalientes.

rior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” y en el Artículo 49 que dice, en su primer párrafo: “El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.”¹

Y en su segundo párrafo: “No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, y depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”²

Sobre este artículo en particular, volveremos en el tema segundo, porque aquí encontraremos alguna característica muy importante de comentar, y por último, la soberanía nacional reside en el pueblo, así lo establece el artículo 39 constitucional, que dice:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”³

Concluyendo, entonces, México es un país republicano, democrático, federal, con una división de poderes y donde la soberanía radica en el pueblo.

Respecto al sistema de gobierno francés, diremos que Francia en una monarquía republicana, así lo consignan los artículos constitucionales franceses, el artículo 2º, en su primer párrafo, dice:

“Francia es una república indivisible, laica, democrática y social, ella asegura la igualdad ante la Ley de todos los ciudadanos, sin distinción de origen, raza y respeta todas las creencias”.⁴

En su último párrafo, quinto, del mismo artículo dice:

“Su principio es: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.

El artículo 3º establece en su primer párrafo, lo siguiente:

“La soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía referéndum”.⁵

¹ Cfr., *Constitución Política Mexicana*; México, Talleres del Grupo de la Nación, 1987, p. 67.

² *Idem*, p. 65.

³ *Idem*, p. 61.

⁴ Cfr., ГОДЕШОТ, Jacques, *Les Constitutions de la France Depuis 1789*, Paris, Garnier Flammarion, 1979, p. 424.

⁵ *Idem*, pp. 425 y 426.

Donde encontramos algunas variantes con el sistema político mexicano es en la división de poderes que aunque existe en Francia no es exactamente tajante respecto del sistema mexicano ya que, en México, se contempla un Poder Ejecutivo que reside fundamentalmente en un Presidente de la República así lo sostiene el artículo 80 que 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” y, adicionalmente, está también muy claramente tipificado el poder judicial según lo afirma el artículo 94 que dice:

“Se deposita el Ejecutivo del Poder Judicial de la Federación, en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y unitarios de circuito y en Juzgados de Distrito”.

Y por otro lado, respecto al Poder Legislativo, el artículo No. 50 establece:

“El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.⁶

En cuanto al sistema francés establece la figura presidencial en su artículo 5º, en el que afirma:

“El Presidente de la República vela por el respeto de la Constitución. Asegura con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos así como continuidad del estado”.

Y por otro lado, en su artículo 8º establece:

“El Presidente de la República nombra al Primer Ministro pone fin a sus funciones al presentar este último la división de gobierno”.⁷

Es decir, que el Poder Ejecutivo contempla a dos figuras, una la del Presidente de la República y otra, la del Primer Ministro, sobre este tema volveremos un poco más tarde.

En cuanto al Parlamento, el artículo 24 establece:

“El Parlamento comprende la Asamblea Nacional y el Senado.

Los Diputados y la Asamblea Nacional serán elegidos por sufragio directo.

El Senado será elegido por sufragio indirecto. Asegura la representación de las colectividades territoriales de la República.

Los franceses establecidos fuera de Francia, estarán representados en el Senado”.

⁶ *Constitución Política de México, Op. Cit.*, pp. 98, 104 y 105.

⁷ GODECHOT, Jacques, *Op. Cit.*, pp. 425 y 427.

Y en cuanto al Poder Judicial, establece lo siguiente, artículo 64 afirma:

“El Presidente de la República es el garante de la Independencia de la autoridad judicial. Le asiste el Consejo Superior de la Magistratura. Una Ley Orgánica determinará el estatuto de los Magistrados. Los Magistrados Jueces serán inamovibles”.⁸

Y por otro lado, el artículo 67 dice:

“Se instituye una Alta Corte de Justicia.

Se compondrá de miembros elegidos de su seno y en igual número, por la Asamblea Nacional y por el Senado, después de cada renovación total o parcial de dichas Asambleas. Elegirá su presidente entre sus propios miembros. Una Ley Orgánica fijará la composición de la Alta Corte, las reglas de su funcionamiento así como el procedimiento aplicable ante ella, el que no especifica muy claramente, la función de un poder judicial estrictamente independiente del Presidente de la República porque éste, de alguna forma, se incluye en el título octavo de la Constitución al hablar de la autoridad judicial y la Alta Corte de Justicia aparece hasta el título noveno, sin embargo, sí podríamos identificar una división de poderes al menos al estilo del de nuestros sistemas políticos de Occidente y de Europa Occidental, pero el punto más importante es la esencia de cómo está constituido el sistema de gobierno francés, en cuanto al Poder Ejecutivo donde parece haber una complicación al menos en el sistema francés, en el sistema mexicano, como hemos visto ya al mencionar el artículo 80, donde se especificaba muy claramente que el Presidente de la República es en el que reside el poder ejecutivo, pues está claro, que es sólo él quien ejerce las funciones de gobierno y de estado, incluso, puede convocar y auxiliarse de Ministros o Secretarios de Estado y tiene facultad de nombrarlos y removerlos libremente.

El artículo 89, fracción segunda, establece entre las facultades del Presidente de la República:

“El nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho, al Procurador General de la República; al titular del órgano y órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda”.⁹

⁸ SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Documentos Constitucionales y Textos Políticos*, Madrid 7, Editora Nacional, 1982, pp. 120 y 133.

⁹ *Cfr.*, *Constitución Política de México; Op. Cit.*, pp. 101 a 103.

En cambio, en el sistema político francés encontramos una variación importante, que es la siguiente: la Constitución de 1946 francesa anterior a la vigente de 1958, hablaba respecto de este punto de un ejecutivo dual, fracción a un jefe del Estado, Presidente de la República, siempre políticamente responsable; fracción b. un gabinete ministerial, colectiva y políticamente responsable ante el Parlamento, que puede obligarle a dimitir, mediante el voto de desconfianza, pero ya de alguna forma, hay un cambio en la Constitución de 1958, en donde se le da más fuerza al Presidente de la República y aunque el Presidente de la República que representa la acción del Estado, siendo jefe de los ejércitos, presidiendo los consejos, acreditando a los embajadores, incluso hasta con el poder de insolución de la Asamblea Nacional, él delega en el Primer Ministro al cual él elige, la acción del gobierno, éste tiene que encargarse de la ejecución de las leyes, suple —en casos necesarios— al Presidente de la República.¹⁰

El Primer Ministro es responsable de la Defensa Nacional y los Ministros pueden ser escogidos tanto fuera como dentro del Parlamento, en este último caso, debiendo renunciar a su mandato parlamentario.

La Constitución de 1958, hace algunas modificaciones esenciales, la primera es la propuesta del gobierno o de las dos Asambleas, el Presidente puede someter a referéndum cualquier proyecto de Ley sobre organización de los poderes públicos; como segundo punto ejerce el derecho de disolución de la asamblea; como tercer punto, puede el Presidente tomar medidas de emergencia cuando se interrumpa el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales; cuarto, tendrá derecho de dirigir mensajes incluso en periodos de receso de las dos asambleas; quinto, negociará y ratificará tratados; sexto, velará por el respeto a la Constitución, fundamentalmente. Entre las distribuciones esenciales, están todavía aquella que mencionábamos de designar al Primer Ministro recibir su dimisión y nombrar y revocar también a los demás miembros del gobierno a propuesta de aquél y además sigue siendo responsable de la promulgación de las leyes. Éstas serían pues, las diferencias fundamentales entre el Presidente y el Primer Ministro, de alguna forma hablaríamos en el mando ejecutivo.¹¹

¹⁰ Cfr., LIONS, Moniqué, *Rasgos Comparativos de las Constituciones Francesas de 1946 y 1958*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, núm. 36, Sep-Dic. 1958, p. 47.

¹¹ SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Op. Cit.*, pp. 119 a 134.

La comparación del régimen presidencial francés con el mexicano es correctamente matizada por la Dra. Monique Lions, cuando nos señala que el modelo francés tiene características parlamentarias, con un ejecutivo dual, donde el presidente "preside y no gobierna", que se oponen a la independencia absoluta del presidente y de sus ministros frente al Poder Legislativo, propia del presidencialismo, en donde el presidente no puede decretar la disolución del Congreso, ni éste puede solicitar la dimisión del Ejecutivo.¹²

Así partiendo de estructuras y mecanismos muy diferentes, el sistema presidencial y parlamentario, desde 1962, Francia tiene un régimen político intermedio entre E.U.A. e Inglaterra, Presidencial en Washington, Parlamentario en Londres y mixto en París, aunque una misma realidad les une, sin embargo, comparación que hemos hecho con el sistema norteamericano similar al mexicano, y con el británico que es el original francés, ahora está combinado en el actual francés que tiene parte de los sistemas norteamericano-mexicano y parte de los sistemas británicos.¹³

La monarquía es elegida oficialmente por medio del sufragio universal igual que en Estados Unidos, pero el parlamento puede obligar a dimitir un gobierno, tiene un primer Ministro, este sistema complejo puede llamarse semipresidencial, también tiene una variante nueva que es la de que la elección del presidente de la República se efectuará con la mayoría absoluta de los votos depositados.

Cuando una elección directa de el pueblo y ya no del Parlamento como lo era originalmente.¹⁴

Por último, para concluir, esta comparación con el sistema de gobierno francés, diríamos que, en cuanto al Poder Judicial, en México está separado totalmente de los poderes legislativo y ejecutivo, donde sí existen claras diferencias. En Francia no existe una separación tajante en cuanto a este punto, y esto lo podríamos afirmar a partir de decir que la autoridad judicial como habíamos dicho, estaba garantizada por el Presidente de la República asistido por el Consejo superior de la Magistratura, actuando este último como organismo disciplinario respecto de los jueces y magistrados, pero la Alta Corte de Justicia es elegida por el Parlamento de entre sus propios miembros compitiéndole cono-

¹² LIONS, Moniqué, *op. cit.*, p. 36.

¹³ DUVERGER, Maurice, *La Monarquía Republicana*, Barcelona, Editorial Dopesa, 1974, pp. 8 y 9.

¹⁴ *Idem.*, pp. 11 a 15.

cer la responsabilidad penal del Presidente de la República, de los Ministros, la Ley Orgánica fija su régimen funcional y su procedimiento.

B. Poderes Legislativos

El Poder Legislativo reside en México en el Congreso de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y de Senadores. La Cámara de Diputados se compone de 500 diputados, 300 de elección mayoritaria y 200 de representación proporcional; para lo cual se divide al país en 300 distritos electorales y en 5 circunscripciones plurinominales con derecho a 40 escaños cada una. En la actualidad, la Cámara se integra por 319 diputados del PRI, que obtiene así la mayoría de la Cámara y controla las votaciones sobre las leyes, aunque para las reformas constitucionales (que se requieren 2/3 partes, es decir, 334 de 500), requerirá del apoyo de cuando menos otro partido. El resto son 89 del PAN, 41 del PRD, 23 del PFCRN, 15 del PARM y 12 más del PPS. Existe una curul pendiente, ya que el Colegio Electoral correspondiente, anuló una elección ganada extraoficialmente por el PRI, en un distrito electoral de Coahuila y en la que habrá de realizarse próximamente elecciones nuevas.

La Cámara de Senadores se integra por 64 miembros, que pertenecen a 31 Estados y al Distrito Federal, dos por cada entidad federativa. Actualmente el Senado está compuesto por 61 miembros del PRI, 2 del PRD y 1 del PAN. En más de 60 años el PRI había ocupado todas las curules del Senado, hasta hace tres años que el PRD alcanzó 4 curules (dos por tres años), y ahora el PAN, que en 1991 alcanzó por primera vez en su historia un escaño en la Cámara Alta.

Los diputados representan al pueblo y los senadores a los Estados.

Los senadores representan a los Estados de la Federación y al Distrito Federal. Otra diferencia entre la Cámara de Diputados, es que el tiempo de duración en el cargo, es de tres años, en cambio, en la Cámara de Senadores es de seis años, aunque en reciente reforma, la Cámara se renovará por mitad cada tres años.

En cuanto al sistema francés, la primera variante es que el Parlamento no se integra por una Cámara de Diputados, sino por una Asamblea Nacional, que es como si fuera aquélla y segundo lugar, sí existe la Cámara de Senadores.

En Francia, el Primer Ministro generalmente es electo entre los miembros del Parlamento y los miembros de la Alta Corte, también son miembros del Parlamento, a diferencia del sistema mexicano que éstos (los miembros de la Corte), son designados por el Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores.

La Asamblea Nacional es elegida por sufragio directo y el Senado designado por sufragio indirecto. La organización de cada Cámara está dispuesta en la Ley Orgánica.¹⁵

En el caso de Francia, también una modificación al Código Electoral del 10 de julio de 1985, introdujo la representación proporcional; en adelante, el número total de diputados será de 577, en lugar de 491 que se tenían anteriormente; estos 577 representarían al pueblo de la Francia metropolitana y en los departamentos de ultramar.

Los diputados serían elegidos en los departamentos, mediante el escrutinio de lista, según la representación proporcional del más alto promedio, sin modificación ni voto preferencial, el departamento formará una circunscripción.¹⁶

Esta reforma al Código Electoral, fue rápidamente enmendada, pronto se redujo una nueva Ley Electoral aprobada por la Asamblea Nacional y por el Senado, el 21 de mayo y el 2 de junio de 1986, respectivamente.

Así la mayoría de derecho "recién llegada al Parlamento, reestableció el escrutinio mayoritario de dos vueltas", como una precaución política, ante el derecho constitucional del Presidente de la República de disolver la Asamblea Nacional, en los casos previstos en la propia Carta Magna.¹⁷

Maurice Duverger opina que: el escrutinio mayoritario de una vuelta, tiende al bipartidismo; el escrutinio mayoritario de dos vueltas tiende al multipartidismo corregido por alianzas; y la representación proporcional tiende al multipartidismo sin alianzas.

Esta reforma del sistema mayoritario de dos vueltas, consagrada por la Ordenanza o antecedente de la nueva Constitución de noviembre de 1958, contempla esta opción.

¹⁵ GODECHOT, Jacques, *op. cit.*, p. 430..

¹⁶ LIONS, Monique, *Las Elecciones Legislativas del 16 de marzo de 1986 en Francia*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, UNAM, núm. 60, Sep-Dic. de 1987, pp. 935 y 936.

¹⁷ *Idem.*, p. 937.

El Senado es elegido por sufragio indirecto y representa, por un lado, a las colectividades de la República y a los franceses establecidos fuera de Francia.

A diferencia de la Asamblea Nacional, donde sus miembros son elegidos por periodos de cinco años, el Senado es elegido por periodos de nueve años, renovándose por terceras partes cada tres años, por lo cual, se les clasifica aunque con igual importancia, con la serie: A, B y C, actualmente están compuestos de 301 senadores que representan 255 a la metrópoli, 3 a los departamentos argelinos, 2 al Sahara, 7 a los departamentos de la Guadalupe, de Guyana, de Martinica y el resto a los residentes en el extranjero.¹⁸

PROCESO DE CREACIÓN DE LAS LEYES EN FRANCIA Y EN MÉXICO

A. Las Constituciones

Ambos países son tradicionalmente constitucionalistas, México, a partir de su independencia de 1821, en los 169 años de vida independiente ha tenido seis Constituciones, la primera de 1824, la segunda 1836, la tercera las bases constitucionales de 1843, la cuarta, la reimplantación de 24 en 47, la quinta de 1857 y la que actualmente se encuentra en vigor de 1917, que en sus 71 años ha sufrido más de 300 reformas.

En cuanto a las Constituciones francesas, originadas desde la declaración de Derechos del Hombre del Ciudadano de 1789, han tenido o han sido aproximadamente 17 Constituciones. La actual Constitución Francesa es la del 4 de octubre de 1958, que suple a la anterior de 1946. De 1958 a la fecha, han sufrido cuatro enmiendas, una en 1960, otra en 1962, otra más en 1963 y la última en 1974.¹⁹

B. Proceso de creación de las Leyes:

La Constitución Mexicana dice, en el artículo 71: "En principio, es indistinto, cuál de las dos cámaras, la de Diputados o la de Senadores, pueda recibir un proyecto de ley, salvo algunas excepciones que fija

¹⁸ LIONS, Monique, *Francia, Nueva Legislación*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, UNAM, núm. 35, mayo-agosto de 1959, pp. 88 a 90.

¹⁹ GODECHOT, Jacques, *op. cit.*, pp. 38, 120, 197 y 564.

la propia Constitución. Por ejemplo, en el caso de la Cámara de Diputados que será la encargada de recibir los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y en cuanto a la Cámara de Senadores, la de autorizar la desaparición de poderes constitucionales, en casos de emergencia o propuesta del Presidente de la República o la ratificación de acuerdos tratados internacionales celebrados por este último con potencias extranjeras”.

En cuanto al procedimiento en sí, la Cámara de origen deberá aprobar por las dos terceras partes de sus miembros el proyecto de Ley, pudiendo hacerle modificaciones, en caso de que no lo aprueben, el proyecto no podrá presentarse hasta un año después.

En cuanto a la siguiente Cámara, llamada Cámara Revisora, podrá también aprobar el proyecto en un plazo prudente también por las dos terceras partes de sus miembros, pudiendo también no aceptarla regresándola a la Cámara de origen que en caso de que ésta nuevamente la vote favorablemente, la turnará a la Cámara Revisora para que ésta dé su aprobación y si finalmente, no la da, el proyecto deberá ser cancelado o presentado en otro periodo legislativo.

Si el proyecto fuese aprobado entonces por la Cámara de Origen y la Cámara Revisora, se reputará aprobado por ambas Cámaras lo que se llama sancionado y pasará al Presidente de la República quien tendrá también una facultad o un derecho de veto del cual deberá hacer uso durante los diez días útiles siguientes a que recibió el proyecto, y en caso de que no lo rechace, se reputará ahora sí aprobado.

Si el proyecto de ley o decreto es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de Origen y si ésta vuelve a aprobarlo junto con la Revisora, quedando sancionado el proyecto de Ley, volverá al Ejecutivo para su promulgación y ya no para que tenga un nuevo derecho de veto, el cual ya ha hecho ejercicio.²⁰

En cuanto a la Constitución francesa, los proyectos de ley deberán ser discutidos en los Consejos de Ministros previos dictámenes del Consejo de Estado, entregados a la mesa de una de las dos Asambleas. A semejanza de la mexicana, los proyectos de ley de finanzas deberán ser sometidos en primer lugar a la Asamblea Nacional.

El proceso de creación de las leyes es similar al mexicano, debiendo ser aprobado primero por la Asamblea o el Senado y posteriormente

²⁰ Cfr., *Constitución Política de México, op. cit.*, pp. 75 a 78.

por el que no lo hubiera hecho en la primera instancia, de tal forma que, todo proyecto o propuesta de ley será examinado sucesivamente por las dos Asambleas de Parlamento, con miras a la adopción de un texto idéntico.²¹

El artículo 45, es causa de un desacuerdo entre las dos Asambleas, un proyecto de ley que no haya podido ser aprobado después de dos lecturas por cada Asamblea, o, si el gobierno ha declarado su urgencia, después de una sola de cada una de ellas, el Primer Ministro estará facultado para provocar la reunión de una Comisión Mixta paritaria encargada de proponer un texto sobre las disposiciones que queden por discutir.

El texto elaborado por la Comisión Mixta, podrá ser sometido por el Gobierno a la aprobación por las dos Asambleas. Admisibles salvo la conformidad del gobierno.

Si la Comisión Mixta no llegara a adoptar un texto común, o si este texto no es aprobado, las condiciones establecidas en el párrafo anterior, no podrá después de una nueva lectura por la Asamblea Nacional y por el Senado, pedir a la Asamblea Nacional que se estatuya definitivamente.

En tal caso, la Asamblea Nacional podrá considerar, el texto elaborado por la Comisión Mixta, en el último texto votado por ella, modificado en su caso, por una o varias de las enmiendas adoptadas por el Senado.²²

En cuanto al derecho de veto, existe una figura similar en el artículo 10 de la Constitución francesa, segundo párrafo que dice: "El Presidente de la República, antes de la expiración del plazo para promulgar las leyes, podrá pedir al Parlamento una nueva deliberación de la ley o de alguno de sus artículos. Esta nueva deliberación no podrá ser denegada." Este artículo 11 también habla de la necesidad de someter al referéndum cualquier proyecto de ley que se refiere a la organización de los poderes públicos. Cuando este referéndum resulte favorable, el proyecto debe ser promulgado por el Presidente, dentro del plazo estipulado por la propia Constitución.

También el artículo 41, fracción primera, dice:

"Si en el transcurso del procedimiento legislativo se advierte que una propuesta o enmienda no es del dominio de la ley, o es contraria

²¹ Cfr., CODECHOT, Jacques, *op. cit.*, p. 433.

²² *Idem.*, p. 434.

a una delegación de autoridad concedida, en virtud del artículo 38, el gobierno podrá oponerse".²³

D. *Promulgación de las Leyes:*

En cuanto a la promulgación de las leyes, después de ser aprobadas por el Congreso en México, deberán ser enviadas al presidente de la República para que como ya lo hemos dicho, utilice su derecho de veto en un plazo de 10 días, ya sancionado por el Congreso y aprobado por el Presidente, éste deberá promulgarlo en el órgano oficial del gobierno llamado "Diario Oficial" para darlo a conocer a la comunidad y en el mismo, deberá consignar el periodo de iniciación de la vigencia de la propia ley según haya sido acordado por el Congreso en su reunión correspondiente.

En las obligaciones del Presidente de la República, el artículo 89, fracción primera, establece:

"Son obligaciones del Presidente, primero, promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia".²⁴

En cuanto a la Constitución francesa, el artículo 10o., fracción primera, establece:

"El Presidente de la República promulga las leyes dentro de los quince días que siguen a la transmisión al gobierno de la ley definitivamente aprobada."²⁵

Es decir, que el gobierno recibe la ley aprobada y entrega al Presidente para que éste la promulgue, también en este país deberá ser publicada en el Diario Oficial correspondiente.

E. *Facultad de creación de las leyes del Ejecutivo:*

Al principio, al hablar de la división de poderes, decíamos que en el caso volveríamos al artículo 49, y éste en su párrafo segundo, dice: que no podrán reunirse dos o más de los poderes en una sola persona salvo el caso de las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo, y el artículo 29 de la Constitución mexicana establece que, en casos

²³ *Idem.*, p. 433.

²⁴ *Cfr.*, *Constitución Política de México, op. cit.*, p. 101.

²⁵ *Cfr.*, GODECHOT, Joseph, *op. cit.*, p. 427.

de invasión, perturbación grave de la paz, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, con aprobación del Congreso podrá suspender en todo el país, en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente a esta situación, debiendo serlo sólo por tiempo limitado por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

Tal situación, consagrada en este artículo, queda un poco indefinida, ya que la determinación de los conceptos de perturbación grave, de paz social, o sociedad en grave conflicto, no quedan estrictamente definidos por no ser interpretados y además esta función de supresión de garantías, permite tener una delegación de facultades legislativas.

La Constitución de 1857, se pensaba que esta delegación sería sólo en los casos graves, sin embargo, de alguna manera se torció el sentido y se empezó a legislar por el Poder Ejecutivo, aún en ausencia de situaciones que ameritaran la suspensión de garantías, la Suprema Corte de Justicia, al intervenir en este punto, aclarando que, cuando la Constitución habla de autorización que el Congreso otorga al Ejecutivo, se trata no sólo de un autorización de índole administrativa sino también legislativa, de alguna manera, el problema quedó resuelto en la Constitución de 1917, que después de el principio de separación de poderes, dejaba claro que sólo podría ser en el caso de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, conforme lo dispuesto en el artículo 29, es decir, que estas facultades sólo podían otorgarse previa suspensión de las garantías individuales y ante los hechos previstos por el artículo 29. Pero, la ilusión pronto se desvaneció cuando el Congreso otorgó facultades legislativas a Venustiano Carranza sin límite temporal y sin suspensión de garantías, violando arbitrariamente el artículo 29 y contando, aún más grave, con la aprobación de esta medida por la Suprema Corte; de alguna forma esto se refleja en la ley de nacionalización de bienes de 1936.²⁶

Para el Supremo Tribunal, el uso de facultades legislativas por el Ejecutivo, es constitucional porque en su opinión no contrarían a la Constitución, esto da pie a que en 1938, el General Cárdenas en una iniciativa de reforma constitucional, le agregara al Artículo 49 lo siguiente:

²⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso, *Reformabilidad de la Constitución*, Revista de la Facultad de Derecho, México, UNAM, núms. 97 y 98, enero-junio de 1975, pp. 179 a 191.

“En ningún otro caso, se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias de legislar”.

Las Cámaras, al revisar el proyecto, dijeron que se habían otorgado facultades al Ejecutivo por la colaboración revolucionaria y patriótica al poder anteriormente descrito.

Pero de alguna manera, pareció posteriormente haber un olvido continuo. En 1942 durante la segunda Guerra Mundial se puso en movimiento el tal defraudado artículo 29, suspendiendo las garantías individuales y otorgando al ejecutivo facultades para legislar en determinadas materias.

El límite de las facultades legislativas debió ser la situación misma que había motivado la previa disposición de garantías, la Ley de Ingresos de la Federación, desde 1941 ha sido enviada y manejada por el Ejecutivo sin aparentemente contar con una facultad expresa constitucional.

El Congreso de la Unión no razonó, ni fundó su poder para delegar sus facultades en favor del Ejecutivo, en materia de comercio exterior, arancelaria y política-económica de excepción. No esperó mucho el artículo 49 para recibir otra tasajada en su rostro, apenas 13 años después, de la Reforma de 1938, una nueva Reforma del Ejecutivo se vió coronada para poder legislar tan basto como se quisiera al aparecer la posibilidad también de que, el Ejecutivo podría recibir facultades legislativas con la excepción a la que hemos hecho referencia del artículo 131, en una reforma del 28 de marzo de 1951. Quedando un agregado que dice así:

“En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

La necesidad de que el gobierno de la República tenga en ciertas circunstancias toda la acción necesaria para cuidar, como buen político, la nave del estado, ha permitido que se abra esta puerta.

Quedando, finalmente, de manera inútil, así lo afirma Alfonso Nava Negrete, en un estudio sobre la reformalidad de la Constitución, diciendo que:

“Es inútil el propósito de tratar de hallar en el texto constitucional de 1917, un apoyo sólido para edificar la idea de la irreformalidad de la Constitución, así sea en los llamados principios políticos fundamentales. Estéril mientras perduren las modificaciones como a las que se han hecho referencia del artículo 49 concretamente”.²⁷

²⁷ *Idem.*, pp. 192 a 220.

Y, concretamente, el artículo 131, especialmente en su párrafo segundo, establece:

“Que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación, importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando los estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.²⁸

Finalmente, podemos concluir, antes de analizar este mismo punto o esta misma figura en la Constitución Francesa, que por la tradición de México, el Poder Ejecutivo, como hemos visto desde 1917, siempre ha podido tener la facultad, de alguna forma, legislativa, normalmente en los casos de materia económica y que cualquier reforma contraria, a pesar de ser constitucional en la práctica no puede ser controlada.

Por tanto, a la Constitución Francesa podemos afirmar lo siguiente: El artículo 12 afirma que, cuando se interrumpe el funcionamiento regular de los poderes constitucionales, el Presidente tomará las medidas exigidas por las circunstancias, previa consulta con el Primer Ministro, los Presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional.

Esta facultad está restringida por unos frenos de principio, cuya eficacia es difícil preveer, salvo el de que la Asamblea Nacional no podrá ser disuelta durante el ejercicio de los poderes excepcionales y esto queda consagrado en el artículo 16.

Por otro lado, el artículo 38 prevee la delegación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, para que éste mediante ordenanzas, medidas que normalmente son del dominio de la ley. Una vez vencido el plazo otorgado, tales ordenanzas no pueden ser modificadas sino por una Ley.

Aún cuando en la práctica de la delegación del poder legislativo, suponga una desviación caracterizada de principio de separación de poderes, no significa ninguna innovación en la vida política francesa: la tercera república tenía ya sus secretos leyes, lo mismo que la cuarta con sus leyes cuadro, meros antecedentes de las ordenanzas de la quinta. La realidad política enseña y subraya por sí, la necesidad de re-

²⁸ Cfr., *Constitución Política de México*, Op. Cit., p. 161.

currir al Ejecutivo Legislador en ciertas circunstancias de ahí, que se pueda considerar al artículo 38 actual, como realista y consecuente dentro de la lógica de la Constitución francesa de 1958, que es preminentemente prioritaria del ejecutivo, ya que sus autores fijaron directamente, pese a torcerse así el mecanismo básico parlamentarismo las modalidades de esta delegación.

Por último, podríamos hablar también de una especie de posibilidades excepcionales con el artículo 36 que establece:

“El estado de sitio será decretado por el Consejo de Ministros.

Su prórroga después de doce días sólo podrá ser autorizada por el Parlamento”.²⁹

En conclusión, tanto el régimen político mexicano como régimen político francés, aceptan y admiten los poderes ejecutivos con algunas facultades legislativas originalmente concedidas al poder correspondiente.

F. Principales variantes entre los sistemas políticos francés y mexicano en este proceso.

1º Las Constituciones no son más que la etapa de un proceso que tiene tres fases:

- Revolución
- Plan
- Constitución.³⁰

En México y en Francia ambos aspectos se dan.

2º Las Constituciones son promulgadas por los Congresos constituyentes, esto se ha dado en México desde la Independencia al igual que en Francia. La primera Constitución Mexicana es de 1824, la primera Constitución Francesa es de 1791.³¹

²⁹ Cfr., GODECHOT, Joseph, *Op. Cit.*, p. 432.

³⁰ Cfr., MEDINA, Hilario; *El Constituyente de 1856*, Revista de la Facultad de Derecho, México, UNAM, núm. 21, enero-mayo de 1956, p. 213.

³¹ MORENO DÍAZ, Daniel; *Algunos Aspectos de la Evolución Constitucional de México*, Revista de la Facultad de Derecho, México, UNAM, núms. 81 y 82, enero junio de 1971, pp. 249 a 276.

- 3º El poder de reforma o de enmienda de las Constituciones está reflejado en ellas mismas, reformar las leyes constitucionales no es una función normal del Estado, es una facultad extraordinaria, sin embargo, no ilimitada, toda competencia es limitada, esto sucede en ambos países, aunque existen artículos diferentes que lo reconocen.
- 4º Luis Felipe Canudas Oreza, afirma que en México, y pienso que también en Francia, se sostiene la irreformalidad de la Constitución en sus decisiones políticas fundamentales, éstas son la esencia y substancia únicas de toda la Constitución. Son irreformables en la esencia fundamental aunque reformables en los aspectos que no incluyen lo que se ha mencionado anteriormente.³²
- 5º En cuanto al proceso de la creación de las leyes, habrá que fijarse en un aspecto importante que es el sentido y el momento histórico en que son elaboradas, porque un artículo que menciona un contenido especialmente significativo en una época pero diferente en otro, al respecto, existen diversas interpretaciones jurídicas pudiendo ser literales extensivas o restrictivas.³³
- 6º En cuanto a la aplicación de la ley, el juez deberá apearse al espíritu original de la misma, a pesar de que pueda tener la tendencia a la libre decisión legal y en su caso, a la creación de leyes en las lagunas que éstas produzcan, de alguna forma, aquí podríamos hablar de una facultad aparentemente legislativa del poder judicial que es la creación de leyes en caso de lagunas, sin embargo, no la hemos considerado en este trabajo, porque la creación de leyes, en este caso, jurisprudencia, no está dentro del tratado general del contexto que se ha mencionado aunque sí es una fuente de Derecho.³⁴

En este sentido, respecto al criterio de validez Linares Quintana dice que debe prevalecer el contenido finalista de la Constitución debe ser interpretado con criterios amplios y prácticos, debe ser interpretado como un conjunto armónico.

³² Cfr., NAVA NEGRETE, Alfonso, *Op. Cit.*, p. 189.

³³ Cfr., CARPIZO MC GREGOR, Jorge, *La Interpretación de las Leyes*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, UNAM, núm. 12, septiembre-diciembre de 1971, p. 381.

³⁴ Cfr., LINARES QUINTANA, Segundo, *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Editorial Alfa, 1953, tomo II, pp. 435 y 436.

7º Considerando a los partidos políticos como alguna forma de convergencia en las elecciones. En México existen 6 partidos con registro y otros 4 con registro pendiente (por ahora cancelado) que compiten en todas las elecciones federales, aunque uno de ellos el PRI, aparece como hegemónico y da la imagen de un país unipartidista, y con partidos opositores con menor fuerza política.

En Francia, existen dos partidos importantes, que son el de la izquierda y el de la derecha, aunque también participan otras opciones partidarias, generalmente agrupadas en los dos extremos. Pero los dos descritos son los de mayor jerarquía.³⁵

8º En cuanto a las facultades legislativas del Ejecutivo, tanto en México como en Francia, se puede afirmar que en materia económica tienen importante influencia. En México, por ejemplo, en materia de salarios mínimos existía hasta hace poco una Comisión Nacional de Salarios Mínimos que era considerada como una organización vinculada o integrante del Poder Ejecutivo.³⁶

Incluso en México se ha presentado un curioso caso de comparación del poder en materia económica, con el reciente y famoso "pacto de solidaridad económica", en donde el gobierno ha cedido parte de su facultad de manejo de la economía a una concertación entre el sector público y el sector social.^{37 38}

9º Finalmente, los gobiernos franceses y mexicanos ha regulado los derechos de asilo y de respeto a los derechos humanos en sus propias constituciones.

Francia ha sido considerada una tierra donde, "en la proclamación revolucionaria de 1793, se consideró como tierra de asilo. Derecho de asilo que los constituyentes reconocieron que formaban parte de los principios necesarios de nuestro tiempo y como tal, fue integrado en el preámbulo de la Constitución de 1958".³⁹

³⁵ DUVERGER, Maurice; *Los Partidos Políticos*, traducción de Julieta Campos y Enrique González, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, (7a. Reimpresión), pp. 262 a 265.

³⁶ VELASCO VENEGAS, Carlos, *Información de Salarios Mínimos*, *El Heraldo de México*, México, núm. 8028, 26 de febrero de 1988, Sección general, pp. 1 y 16.

³⁷ GONZÁLEZ PARRA, Fernando (Director), *Se Mantendrá el Diálogo y la Concertación*, *OVACIONES*, México, núm. 13936, 25 de febrero de 1988, Sección de Información General, pp. 1 y 15.

³⁸ ARROYO, Francisco, *Participación del Sector Privado en el Desarrollo Económico Nacional*, *El Heraldo de México*, núm. 8012, 10 de febrero de 1988, Sección General, pp. 1 y 12.

³⁹ TAVIANS, HENRIETA, *En Francia: La tentación del repliegue*, *Le Monde Diplomatique*, México, núm. 106, noviembre-diciembre de 1987, p. 25.

También ha sido regulado aunque no se especifica concretamente en la constitución, en donde se da la libertad para todos los habitantes del territorio mexicano.

Finalmente, concluiremos este tema, considerando que la creación de leyes en México y en Francia, están reglamentadas por la Constitución de cada uno de esos países, que tienen procesos similares, que tienen variaciones no muy divergentes y que los sistemas políticos y de gobierno, son ligeramente distintos pero no diametralmente opuestos.