

Que reforma los artículos 73, 89 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José de Jesús Zambrano Grijalva, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa

La presenta iniciativa pretende acotar, de manera razonable, los plazos para que el titular del Ejecutivo federal ejerza su facultad para emitir los reglamentos que resultan indispensables para aplicar las leyes vigentes, y también para dotar al Poder Legislativo de la facultad de revisar dichos reglamentos para garantizar que sus contenidos vayan acordes con la ley o artículo constitucional que pretende regular, en aras de la correcta aplicación de las leyes y reformas aprobadas por el Congreso de la Unión y de la sociedad en su conjunto.

Argumentos

El Poder Legislativo ha ido recuperando sus facultades legislativas esenciales a lo largo de las dos últimas décadas, ya que en los años del hegemonismo del partido casi único la competencia legislativa, en los hechos, era prácticamente exclusiva del presidente de la República. Sin embargo, en los últimos años se ha observado que, a manera de resistencia o simplemente de una reminiscencia nostálgica del pasado, el Titular del Ejecutivo Federal ha abusado de su facultad constitucional para expedir los reglamentos que para su correcta aplicación requieren las leyes, ya que reiteradamente ha rebasado de manera arbitraria los plazos, o simplemente no ha emitido los reglamentos requeridos, o ha hecho reglas sumamente complicadas como son las famosas “reglas de operación” para la aplicación del gasto público, o lo que es peor, ha expedido reglamentos contrarios al espíritu de las leyes que pretende regular.

Es sabido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la interpretación sistemática del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, ha advertido que el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 párrafo primero no se estableció atendiendo a un criterio material, precisando en forma abstracta que el supremo poder se divide, para su ejercicio en tres funciones, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, sino que a la vez se plasmó este principio, al fijar las atribuciones de los tres poderes que se le confirieron indistintamente atribuciones que materialmente corresponden a un diverso poder, reservándose, a los poderes legislativo y judicial la potestad para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y judiciales de mayor jerarquía, en el orden jurídico nacional, circunstancia que se aplica por el hecho de que históricamente se había buscado fortalecer a estos dos poderes con el fin de establecer un equilibrio entre ellos y el presidente de la República, Jefe de Estado y de Gobierno en nuestro sistema constitucional.

En este sentido no cabe la menor duda que el Constituyente otorgó al Poder Legislativo la potestad para emitir los actos materialmente legislativos de mayor jerarquía, por un lado, respecto de la legislación interna emitida por éste, reconociéndose su especial jerarquía al incorporarse en el inciso f) del artículo 72 de la Ley Fundamental, el principio de autoridad formal de las leyes y, por otro, en relación a los Tratados Internacionales celebrados y suscritos por el Titular del Ejecutivo Federal, cuya validez en el orden jurídico nacional se condicionó a su ratificación por parte de la Cámara de Senadores.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción 1, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distingue en las mismas básicamente por dos razones; la primera, por que provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo;

misma ley. Así mismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de la ley y el de subordinación jerárquica a la misma.

El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas al Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular.

El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle en los que encuentre su justificación y medida.

Así la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que esta consigna; por lo tanto, en tales materias es de dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del presidente de la República, dado que esta atribución del Titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.

De esta interpretación jurídica se desprende la gravedad de la omisión del Ejecutivo para expedir un reglamento, o más aún, la gravedad de la falta en que incurre el Ejecutivo cuando expide un reglamento que contraviene el sentido de la ley cuya aplicación pretende regular.

Si bien es cierto que el Constituyente, al asentar el principio de la división de poderes en ninguna disposición reservó al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos, al Ejecutivo los actos materialmente administrativos, o al Judicial, los materialmente jurisdiccionales, no existe sustento alguno para sostener que se trasgrede el principio en comento por el hecho de que un acto formalmente legislativo se confiere a una autoridad administrativa, o judicial, la facultad de emitir disposiciones de observancia general, pues ello no implica ni transitoriamente, que las facultades reservadas constitucionalmente al Poder Legislativo se depositen en un individuo o que se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación.

De hecho el Titular Ejecutivo tiene la facultad por disposición del artículo 71, fracción I, para iniciar leyes o decretos ante cualquiera de las dos cámaras del Congreso, y tiene por disposición del artículo 72 constitucional la facultad de observar las mismas y devolverlas a la cámara de origen, y también tiene la facultad y la obligación de promulgar y ordenar la publicación de las leyes o decretos aprobados en el Diario Oficial de la Federación por mandato del mismo artículo 72 constitucional.

Es decir, no cabe la menor duda de que el presidente de la república tiene facultades legislativas centrales, y obviamente tiene facultades administrativas esenciales. El Poder Legislativo tiene facultades legislativas esenciales y algunas del orden administrativo esenciales para la operación del gobierno, como resulta ser la facultad que tiene la Cámara de Diputados para discutir, analizar, modificar y finalmente aprobar el decreto con el Presupuesto Federal anualmente, como lo mandata el artículo 74 de la Constitución.

Sin embargo, está claro, de acuerdo con la propia interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el Constituyente otorgó al Poder Legislativo la potestad para emitir los actos materialmente legislativos de mayor jerarquía, y por tanto, tiene la autoridad para velar que ningún otro Poder desvirtúe el contenido y el sentido de las leyes y decretos por la vía de la facultad reglamentaria, o simplemente por la omisión de expedir el reglamento correspondiente.

claro que cuando una atribución constitucional permite abusos, significa que no está armonizada con el debido equilibrio que deben guardar los poderes entre sí, lo cual trastoca uno de los principios esenciales para la democracia y, por tanto para la justicia.

Continuamente el Congreso de la Unión se ve en la penosa necesidad de exhortar al Ejecutivo Federal para que dé el debido cumplimiento a la expedición de reglamentos necesarios para la exacta observancia de las leyes, como lo exige el artículo 89 de nuestra Constitución Política.

En los últimos gobiernos, se ha usado de manera constante, como arma contra el pueblo, la facultad de expedir los reglamentos, es decir, o bien éstos no se emiten, o se emiten en periodos cada vez más prolongados de tiempo, o se emiten de plano en abierta violación a la ley que pretenden detallar.

Este es el último bastión que ha encontrado el Ejecutivo para vetar o contravenir una ley después de la reforma constitucional al artículo 72, que estableció en su apartado B, las disposiciones necesarias para anular la facultad discrecional que tenía el presidente para ser omiso con la publicación de una ley o decreto en el Diario Oficial de la Federación, ya que en ese apartado B del artículo 72 quedó plasmado el supuesto de que pasado el plazo de treinta días que le otorga al presidente la fracción I del artículo 89 constitucional para observar una ley o decreto, y regresarlo a la Cámara de origen, y pasado otro plazo de diez días para promulgarla y publicarla, en caso de no hacerlo, es decir, en caso de que el presidente no hubiere observado la ley o el decreto en treinta días, y tampoco la hubiere promulgado ni publicado en los diez días posteriores, esta facultad constitucional se le confiere al presidente de la Cámara de origen de la ley o decreto en comento, siendo esta autoridad la que puede ordenar al Titular del Diario Oficial de la Federación la publicación de dicho ordenamiento en el curso de otros diez días.

Una vez que ha sido desmantelada la práctica del “veto de bolsillo” por el Constituyente permanente, tristemente se ha observado que los reglamentos se han utilizado para obstaculizar la actividad del Congreso de la Unión. O, para decirlo en otros términos, se usan como un inusitado veto en contra de las leyes aprobadas por ambas Cámaras, lo cual, al final de cuentas, golpea a la sociedad en su conjunto y de manera específica a sus partes más débiles. Es decir, si la omisión de la elaboración y la expedición de los reglamentos resulta ser en todos casos criticable, más aún lo es en presencia de leyes de naturaleza social.

Por sólo poner un ejemplo, en varias ocasiones, se solicitó al Ejecutivo federal que emitiera el reglamento de la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas, ley indispensable para proteger la vida, integridad y dignidad, sobre todo de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes de nuestro país. Sin embargo, el titular del Ejecutivo, se negó repetidamente a emitir este reglamento de mínima justicia, lo cual generó interrogantes de toda índole.

Para lograr el propósito que persigue la presente iniciativa, debemos de darle al Congreso de la Unión, la facultad de revisar el contenido de los reglamentos para garantizar que éstos no contravengan el espíritu de las leyes que justamente pretenden regular, y también hay que fijarle al Ejecutivo Federal un plazo perentorio para su correcta elaboración y emisión, de lo contrario, una vez rebasado ese plazo, esa facultad pasaría a ser una facultad de la Cámara de origen del ordenamiento en cuestión.

Es intención de la presente iniciativa, reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para darle mayor fuerza al Poder Legislativo en cuanto a la facultad de revisión de los reglamentos que expida el Ejecutivo garantizando que se respete en todo tiempo y se desarrolle al detalle para su correcta aplicación la pretensión del legislador al aprobar determinada ley o decreto.

También se le da la facultad a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión para llamar a comparecer al Secretario de Gobernación para que explique sobre la omisión o tardanza en cuanto a la expedición de un reglamento determinado, como medida de apremio y esclarecimiento, y también para que explique, de ser el caso, los contenidos que a juicio del Poder Legislativo, controviertan el espíritu y el propósito de la ley o decreto motivo del reglamento en cuestión.

Se mantiene la posibilidad, tal como lo establece la Carta Magna, de acudir a la controversia constitucional en caso de que las diferencias de interpretación entre ambos poderes subsistan sobre determinado marco jurídico y su reglamentación, caso en el cual interviene el Poder Judicial, y en particular la Suprema Corte de Justicia para resolver el citado diferendo como última instancia.

Por lo anteriormente expuesto y razonado, y bajo el siguiente

Fundamento Legal

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 73, 89 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona la fracción XXX y XXXII del artículo 73 constitucional, recorriéndose la actual fracción XXX a la XXXI; se reforma la fracción I del artículo 89, y se adicionan dos párrafos, segundo y tercero, al artículo 92 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. XXIX...

XXX. Para analizar y garantizar que los reglamentos expedidos por el titular del Ejecutivo sean compatibles con las leyes expedidas por el Congreso de la Unión

XXXI. 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.

XXXII. Para expedir los reglamentos de las Leyes aprobadas por el Congreso de la Unión o por el Constituyente permanente, una vez que transcurra el plazo conferido para este propósito al presidente de la República.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Para la expedición de los reglamentos, el presidente tendrá un plazo máximo de 30 días hábiles, computados a partir de que cobre vigencia la ley o la reforma respectiva.

II a XX. ...

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Una vez promulgadas las Leyes o las reformas que expida el Congreso, el Ejecutivo deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación el reglamento respectivo en un plazo no mayor a 30 días naturales. En caso de no hacerlo, el Congreso citará a comparecer al Secretario de Gobernación para que explique los motivos del incumplimiento de su labor.

Los reglamentos que expida el Ejecutivo deben ser congruentes con las disposiciones contenidas en las Leyes o reformas, en caso contrario, el Congreso podrá pronunciarse en queja ante el titular del Ejecutivo para que se subsanen las incompatibilidades en un plazo no mayor a 30 días.

Único. El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de febrero de 2016.

Diputado José de Jesús Zambrano Grijalva (rúbrica)