

# La función retórica de la actividad legislativa (el caso de la "reforma económica" de la Constitución en 1983)

Ana Laura Nettel Díaz\*

Sumario: La reforma constitucional / Modificaciones de los artículos 25, 26, y 73 /  
Análisis constitucional de la reforma / Papel retórico de la nueva legislación.

La función retórica en el derecho ha sido objeto de amplios estudios, en particular en el ámbito del razonamiento judicial, es decir, el discurso argumentativo justificatorio con el que sustenta el juez su decisión, adjudicando una o un conjunto de normas jurídicas a un caso concreto. Sin embargo, en esta ocasión, me ha parecido importante destacar el papel retórico, es decir, argumentativo-persuasivo, también quisiera agregar justificante, que juega en ocasiones el derecho y, en este caso particular, la actividad legislativa en tanto que *discurso legitimante*. El caso que se analiza en este artículo es el de la llamada reforma económica de la Constitución de 1983; sin embargo no faltan en la actualidad, como todos lo sabemos, ejemplos de reformas constitucionales con la misma pretensión legitimadora de un estado de cosas,<sup>1</sup> estado de cosas que violatorio del orden jurídico, ambiciona ser convalidado a través de su inclusión en el conjunto de las reglas que conforman este orden jurídico, pretendiendo así cumplir con las reglas del juego aceptadas por el sistema de nuestro Estado de Derecho.

La distancia, con la que hoy podemos analizar una reforma que data de más de una década, tal vez tenga la ventaja de permitirnos una aproximación, aunque sea una muy pequeña, a la llamada objetividad.

La cuestión que se plantea se puede formular en los siguientes términos: ¿Es posible legitimar cualquier estado de cosas, a través de su inclusión en el conjunto de las normas que componen el sistema jurídico, o existen límites que no se pueden rebasar?

¿Es ésta una forma ideal para subsanar la fractura que una situación de hecho violatoria produce en la credibilidad de un Estado de derecho? O, en otros términos ¿es posible, a través de un aparente respeto a ciertos formalismos jurídicos, restablecer la coherencia de un sistema de Derecho?

\*\*\*

Desde su llegada al poder, Miguel de la Madrid emprende una reforma constitucional que se refiere al papel del Estado en la economía, iniciativa que concierne al mismo tiempo a las relaciones entre los diversos niveles de gobierno, y a aquellas entre el Estado y la sociedad civil. Esas reformas deberían dar fundamento, a nivel constitucional, al principio de economía mixta, así como al papel director del Estado mexicano en materia económica y a su actividad planificadora, tanto económica como social.

La historia de la planeación en México -de 1924 a 1982-, muestra que el desarrollo económico no se vio influido de manera significativa por el número impresionante de proyectos, programas, planes, comisiones, consejos, direcciones, acuerdos, reglamentos, decretos, leyes, y otros organismos e instrumentos de planeación, que se sucedieron durante esos años.<sup>2</sup> Recordemos que, si de 1971 a 1982 la planeación conoció un gran impulso, los resultados de los dos sexenios correspondientes (Echeverría y López Portillo) fueron sin embargo catastróficos: basta mencionar que el peso pasa de 12.50 a 95 pesos por un dólar, y que la deuda externa se multiplicó por trece, pasando entre 1979 y 1982 de 29,757 millones de dólares a 85,000 millo-

\* Profesora del Departamento de Derecho, Universidad Autónoma Metropolitana.

<sup>1</sup> Que no adquiere por su sola permanencia ningún *status* de validez jurídica.

<sup>2</sup> Cf., CECEÑA CERVANTES, J. L., *La planeación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México)*, México, UNAM, 1983.

nes de dólares. De manera que se puede afirmar que esos dos sexenios terminaron en las peores crisis que el país conociera desde la Revolución.<sup>3</sup>

Cómo explicar entonces la importancia que Miguel de la Madrid da a su proyecto planificador. A pesar de que los diagnósticos fueron en ocasiones minuciosos, las políticas establecidas en el papel fueron pertinentes, y la preocupación social estuvo presente en cada uno de los programas, la realización de los objetivos esperados estuvo, sin embargo, muy lejos de ser satisfactoria.

Esta fue, en efecto, la primera vez que una política planificadora mexicana tomó apoyo en una reforma constitucional, transformando así la práctica habitual de planeación en el proyecto de su gobierno.

¿Cuál es entonces la razón por la que Miguel de la Madrid, a pesar de los estrepitosos fracasos de la planeación en los sexenios anteriores, no sólo continúa planificando, sino que eleva la planeación a rango de instrumento central de su programa de gobierno consagrándola a nivel constitucional?

## La reforma constitucional de 1983

El 31 de diciembre de 1982, pocos días después de la toma de poder, el Presidente Miguel de la Madrid presentó la iniciativa de reforma constitucional sobre las facultades del Ejecutivo en materia económica ante la Cámara de Diputados. Dicha iniciativa, al ser considerada de "obvia y urgente resolución" fue dispensada de los trámites reglamentarios.<sup>4</sup> El Senado la aprueba por unanimidad y también las legislaturas locales aprueban las reformas sin ninguna modificación. Dichas modificaciones fueron publicadas el 3 de febrero de 1983 en el *Diario Oficial de la Federación*, es decir, un mes y tres días después de la presentación del proyecto. Es de subrayar la brevedad del plazo, sobre todo en cuanto se trata de una reforma a la Ley de mayor jerarquía, que en un sistema rígido como el mexicano debe, en principio, ser debatida y madurada en el seno de la sociedad.

No es un azar el hecho de que esas medidas hayan constituido los primeros pasos de un gobierno que

tenía que enfrentar, por lo menos, tres elementos principales de adversidad: por una parte, la crisis económica y financiera mundial, una enorme deuda exterior, una falta de divisas, así como un importante déficit presupuestario; por otra parte, una falta de consenso entre el Estado y los empresarios, resultado de las últimas medidas del presidente López Portillo; y, por último, una falta de legitimidad política.

Los motivos explícitos de esta reforma se expresan en diversos documentos. La exposición de motivos<sup>5</sup> manifiesta la necesidad del Estado de asumir la tarea de definir una estrategia de desarrollo a partir de un horizonte más amplio, que vaya más allá de la resolución de problemas inmediatos, incluyendo la participación de los tres sectores. Todo ello, a partir de los principios constitucionales del desarrollo económico nacional, que corresponden a un régimen de propiedad y a las formas de relación establecidas en la Constitución, entre el Estado y la sociedad. Por su parte, el informe de la Comisión y las apreciaciones constitucionales de la Cámara de Diputados<sup>6</sup> ponen el acento en el lazo entre la iniciativa de reforma de la Constitución y la crisis económica que sufría el país; en el mismo documento se encuentra también expresado el deseo de un nuevo *consensus* de legitimación con respecto a los diferentes sectores, con la finalidad de reforzar, por medio de sus contenidos económicos, la vida democrática.

## Modificaciones de los artículos 25, 26, y 73

El nuevo artículo 25 delimitó el papel de los sectores que participan en el desarrollo nacional: al Estado le corresponde la dirección del desarrollo nacional, así como garantizar que el desarrollo se haga integralmente con justicia social y libertad. El Estado debe, igualmente, planear, conducir y orientar la actividad económica.

La intervención del Estado en la economía ha seguido un largo camino en nuestro país; se puede citar en particular la Ley de atribuciones del Ejecutivo en materia económica de 1950, que marca el comienzo del incremento de la intervención del Ejecutivo

<sup>3</sup> Cf., *El perfil de México en 1980*, vol. 1, México, Siglo XXI, 1986; y *El Desafío mexicano*, México, Ediciones Océano, 1985.

<sup>4</sup> MARTÍNEZ BÁEZ, A., "El Proceso Legislativo de la Reforma Constitucional" en RUIZ MASSIEU, J. F., y VALADÉS, D., (bajo la dirección de), *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 57-65.

<sup>5</sup> RUIZ MASSIEU, J. F., y VALADÉS, D., (bajo la dirección de), *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 443-447.

<sup>6</sup> Reporte citado por WITKER, J., "La función del Estado en la Economía", en RUIZ MASSIEU, J. F., y VALADÉS, D., (bajo la dirección de), *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., pp. 67-69.

Federal en la regulación del mercado de bienes y servicios.<sup>7</sup> Sin embargo, en virtud de la reforma de 1983, se encuentran, por primera vez introducidas formalmente en la Constitución, la función de regulación de la economía, o rectoría económica, y la obligación para el Estado de planificar.

El párrafo cuarto establece como exclusivas del sector público las áreas estratégicas (enumeradas en el artículo 28); también señala que el gobierno federal mantendrá la propiedad y el control de los organismos creados para la gestión eficaz de dichas áreas estratégicas.

Esta norma no es muy clara, puesto que añade a una declaración de exclusividad la posibilidad de participación de otros sectores, cuando se refiere a la idea de mantener el control de los organismos establecidos para la gestión de las áreas estratégicas; esta implica una posibilidad de participación de otros sectores sociales y, en consecuencia, la no-exclusividad del sector público con respecto a dichas áreas.

En lo que se refiere al sector social, el artículo 25 somete a una ley secundaria el establecimiento de los mecanismos de organización y de expansión de la actividad económica de dicho sector. El párrafo se termina con una enumeración, no exhaustiva, de las personas que pertenecen al sector social:

"ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios."

El último párrafo se refiere al sector privado y contiene el compromiso de estimular y proteger la actividad económica del sector, procurándole las condiciones de su desarrollo a fin de que éste participe en el desarrollo económico y social de la Nación.

Por su parte, el artículo 26 prevé que el Estado cree un sistema de planificación democrática del desarrollo nacional, cuyos objetivos deberán ser determinados de acuerdo con los objetivos del *proyecto nacional* contenidos en la Constitución. El artículo 26 estipula en su segundo párrafo:

"La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan na-

cional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal."

La pretensión de incorporar las demandas de la sociedad es puramente discursiva,<sup>8</sup> lo que resalta particularmente de la lectura del resto de este artículo:

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de la participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo."

Es importante notar que este artículo establece, en un primer tiempo, que el Estado -concepto que comprende los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial- debe organizar un sistema de planificación democrática del desarrollo nacional. A continuación, el tercer párrafo del mismo artículo reserva únicamente al Ejecutivo la tarea de establecer los procesos de participación y de consulta popular en el Sistema *Nacional* de Planeación, así como los criterios de formulación, de instrumentación o puesta en obra, de control y de evaluación del plan y de los programas de desarrollo. La participación del Poder Legislativo debió haber tenido una gran importancia debido, en particular, al carácter nacional del sistema de planeación; sin embargo, su intervención es disminuida en la reforma constitucional que se comenta, puesto que de acuerdo con el artículo 26 de la Constitución *in fine*: "En el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley". Esto llama la atención en la medida en que un órgano como el Congreso está siendo determinado por una ley secundaria. Esto debe señalarse como un atentado al principio del federalismo, lo que se confirma al analizar la participación que la Ley de Planeación reserva al Congreso de la Unión.

En efecto, el artículo 4o. de la mencionada ley limita la participación del Congreso a dar una opinión sobre el Plan de Desarrollo, misma que, aún desfavorable, no pone en cuestión el Plan presentado por el Ejecutivo; de donde se concluye que la intervención del Congreso en esta materia consiste más bien en un simple derecho a ser informado, que en una verdadera participación en la planeación nacional, dejando en las exclusivas manos del Ejecutivo, la concepción del desarrollo económico. No es ne-

<sup>7</sup> Cf., FIX ZAMUDIO, H., "El Estado Social de Derecho y la Constitución Mexicana" en *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Ed. Porrúa, 1985, pp. 77-120.

<sup>8</sup> Basta recordar la enorme inversión de recursos humanos y financieros movilizados en la organización de los Foros de Consulta Popular, que resultaron ser excelentes instrumentos efectivamente, pero de penetración y control del poder central.

cesario recordar la importancia que tiene el equilibrio de poderes en un sistema democrático.

Por otra parte, la inclusión que hace el artículo 26 de la participación y la consulta popular en el Sistema Nacional de Planificación, constituye, en efecto, una instancia de negociación y de conciliación de los intereses sociales (por lo tanto una instancia social), pero resultan en detrimento de las otras instancias de representación, tales como el Congreso y los partidos políticos, por el hecho de quedar exclusivamente en las manos del Ejecutivo.

Así, esta reforma vino a institucionalizar la preeminencia del Ejecutivo Federal, reconociéndole constitucionalmente el doble papel director de la economía y de lo político. Esta nueva instancia representa un espacio de negociación que el Ejecutivo puede ejercer, escapando así a la discusión y a la sanción legislativa, negociación tanto más atractiva en razón de los instrumentos reglamentarios, presupuestarios y otros de los que goza el Ejecutivo. Esto constituyó una fractura en el sistema de partidos, especialmente peligrosa en el contexto mexicano, en el que la oposición apenas "debutante" es todavía demasiado frágil.<sup>9</sup>

El artículo 26 continúa:

"Asimismo (la Ley) determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. (El subrayado es mío).

Estimamos que la interpretación de este artículo debería ser que la Ley de Planeación tiene que determinar las bases de acuerdo a las cuales el Gobierno Federal y los de los estados deben elaborar la planificación federal por la vía del Congreso, y ponerla en obra, ya que el artículo 26 reformado da al Ejecutivo Federal la facultad de coordinar la planeación con el Gobierno de los Estados federados; el hecho de que esa coordinación deba hacerse por la vía de convenios no implica, de ninguna forma, que se trate de la planificación local, pues esta actividad corresponde a los estados federales. Sin embargo, no prevaleció tal interpretación, como se verá más adelante. Lo que nos lleva a sostener con Manuel Oropeza que: "el efecto de que sea el Poder Ejecutivo el órgano de planeación nacional tiene que in-

cidir en una centralización política y económica a todos los niveles de un Estado federal".<sup>10</sup>

El artículo 73 constitucional, que establece las facultades del Congreso es aumentado de tres fracciones. Primeramente, la fracción XXIX-D otorga al Congreso la facultad de legislar sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social; precisamente, la aprobación de esta facultad habría podido dar un fundamento constitucional a la Ley de Planeación, problema al que nos volveremos a referir posteriormente; en segundo lugar, la fracción XXIX-E faculta al Congreso para legislar sobre la programación, la promoción, la concertación y ejecución de acciones de orden económico -en particular la facultad de legislar en materia de abasto- así como sobre la promoción de la producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios; en tercer término, la fracción XXIX-F confiere al Congreso la competencia de legislar para promover la inversión nacional, regular la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

## **A**nálisis constitucional de la reforma

Una vez realizada esta breve descripción acerca del contenido de la reforma, recordemos que la Constitución mexicana prevé, en el artículo 135, un procedimiento especial y un organismo particular para su modificación; lo que la sitúa, de acuerdo con la doctrina, entre las constituciones rígidas, es decir, aquellas que, deseando una permanencia en la estructura del Estado, preven, para modificar la Constitución, un procedimiento más riguroso que el requerido para modificar las otras leyes.

Así, el artículo 135 estipula que es necesario, a fin de que las adiciones y reformas sean incorporadas a la Constitución, obtener primeramente un voto favorable de las dos terceras partes de las legislaturas locales presentes y, en segundo lugar, que el proyecto de reforma y adiciones sea aprobado por la mayoría de las legislaturas locales. La tarea de hacer el cómputo de los votos de las legislaturas locales y de hacer la declaración de aprobación de

<sup>9</sup> Cf., REYES HEROLÉS, F., "Neoliberalismo y Rectoría Estatal" en *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*, op. cit., pp. 219-237.

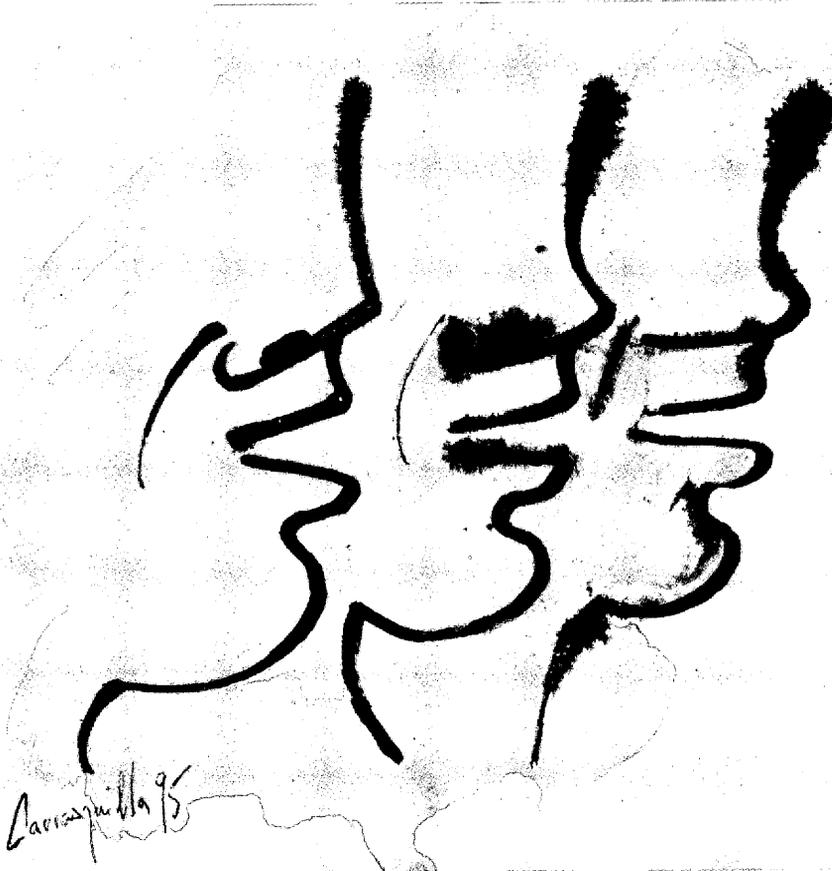
<sup>10</sup> Cf., GONZÁLEZ OROPEZA, M., "Planeación y División de Poderes", en *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*, op. cit., p. 392.

Cf. igualmente *Fédéralisme et décentralisation: Problèmes constitutionnels de la décentralisation territoriale dans les Etats fédéraux et centraux*, Fribourg, Editions Universitaires, 1987.

reformas o de adiciones corresponde al Congreso de la Unión, o a la Comisión permanente, si el Congreso no está en periodo de sesiones.

La decisión de establecer un *procedimiento especial* para la modificación de la Constitución puede ser considerado como un dato importante en el análisis que sigue, en relación con la importancia de la

un Estado, y todavía menos cuando la revisión es considerada "urgente" como se dice en la misma expresión. Manteniéndonos en el marco de la Constitución, puede ser útil recordar que el artículo 29 constitucional considera como situaciones de urgente resolución, es decir, aquellas en las que el Poder Ejecutivo puede suspender las garantías individuales y legislar para resolver la situación de ur-



reforma constitucional que nos ocupa. En efecto, parece claro que el Poder Constituyente quiso establecer un procedimiento más complejo con el deseo de dar una más alta estabilidad al sistema, pero también con el de permitir un tiempo más largo de reflexión sobre las consecuencias que una eventual reforma a la norma fundamental sea susceptible de producir.

En el caso concreto que analizamos, ese tiempo de reflexión ha sido, sin embargo, reducido, pues una dispensa con respecto del procedimiento normal fue solicitada y acordada considerando que se trataba de un asunto de "obvia y urgente resolución". En lo que se refiere a la obviedad, me limitaré a señalar que nada puede ser considerado como obvio cuando se trata de reformar la ley fundamental de

gencia (en excepción al principio de división de poderes del artículo 49) en:

"los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto..." (artículo 29).

Es claro que la reforma en cuestión no presentaba ninguna de las características de los casos de urgencia antes definidos; al contrario, se trataba de dar un fundamento constitucional a una serie de atribuciones que el Ejecutivo Federal, desde hacía varios años, ejercía de hecho y entre las cuales se encontraba la creación de un Sistema Nacional de Planificación.

Otro aspecto, que es importante tomar en cuenta cuando se hace el análisis de una reforma constitucional, es el del objeto de la reforma. Se encuentran sobre ese punto, por lo menos, dos posiciones opuestas en la doctrina. Por una parte, algunos autores consideran que el órgano reformador no tiene límites en lo que concierne el objeto de la reforma: "No es válido poner límites a las reformas constitucionales. El Poder Constituyente de un tiempo no tiene ningún título para limitar el Poder Constituyente del futuro".<sup>11</sup>

Por otra parte, algunos otros autores sostienen, por el contrario, que: "El objeto de la reforma no es libre. Algunos principios considerados esenciales son proclamados intangibles y en consecuencia sus- traídos de toda modificación".<sup>12</sup>

Otro constitucionalista abunda en el mismo sentido al decir que: "Respecto de algunas materias hay una prohibición de reforma. La necesidad de asegurar la defensa del régimen y de preservar los logros esenciales de una civilización o de una revolución social, explican esta prohibición...".<sup>13</sup>

Agreguemos que el hecho de que los estados federados intervengan en el procedimiento de reforma no constituye un obstáculo para considerar que procede. Los estados son, en efecto, competentes para ejercer las facultades que la Constitución les reconoce, pero *no tienen la competencia para renunciar*, ni siquiera en parte, a su autonomía, misma que constituye la esencia del federalismo.

Procede también preguntarse si es necesario que los límites a las reformas sean explícitamente enunciados en un artículo de la Constitución. La respuesta depende del concepto de Constitución al que uno se refiera. Si la Constitución es considerada como el documento que funda la creación de un orden jurídico y que expresa la decisión del Poder Constituyente sobre la forma de la unidad política, se sigue de ello que un órgano creado por la Constitución no puede ir en contra de las decisiones de su creador (el Poder Constituyente).

Por lo tanto, las reformas constitucionales tienen como límite natural las decisiones fundamentales del poder que las ha tomado; las reformas deben respetar la identidad y la continuidad de la Constitución considerada como un todo. Así pues, la sustitución de un orden monárquico por un orden republicano no puede hacerse fundándose sobre los preceptos de la Constitución monárquica, porque se trata en realidad de la destrucción de este último. Lo que quiere decir que no se puede, por el proceso constitucional, dar lugar a una desaparición del orden que da validez al mismo proceso de reforma.<sup>14</sup>

## Papel retórico de la nueva legislación

La opinión, bastante difundida según la cual el fundamento jurídico de la Ley de Planeación ya se encontraba satisfecho por las competencias implícitas del Congreso, viene a reforzar la idea de que la Reforma -en particular del artículo 73 de la Constitución, que da facultades al Congreso para legislar en materia de planeación- tuvo un papel eminentemente *retórico de legitimación*. ¿Cómo explicar si no la necesidad de toda una reforma a la norma fundamental, si fuera verdad que, en efecto, esa modificación no era necesaria?

Las situaciones de hecho tales como la rectoría económica del Ejecutivo en la planeación del desarrollo y el consecuente debilitamiento del sistema federal y del principio de división de poderes, que el país sufría con anterioridad, ambicionan ser legitimadas con ocasión del procedimiento de reforma constitucional que acabamos de comentar. Éste pretende dar, como en otras ocasiones, un baño de legalidad a una situación de hecho, pero este tipo de subterfugios no logra más que debilitar al sistema de derecho, con un consecuente resquebrajamiento de la credibilidad de dicho sistema. Esto se confirmó de manera más que flagrante cuando se publicó la Ley de Planeación<sup>15</sup> para cuya creación no se esperó, asombrosamente, la entrada en vigor de las reformas constitucionales que acabamos de analizar y que debían darle un fundamento jurídico.

En efecto, la ley de planeación, que constituye una de las grandes acciones legislativas del periodo de Miguel de la Madrid, fue publicada en el *Diario Oficial* del 5 de enero de 1983, es decir, veintiocho

<sup>11</sup>"La valeur des limites de la révision constitutionnelle est nulle. Le Pouvoir constituant d'un jour n'a aucun titre à limiter le pouvoir constituant de l'avenir", BURDEAU, G., *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 20ème édition, 1984, p. 92.

<sup>12</sup>GICQUEL, J. et HAURIUO, A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 8ème édition, 1985, p. 278.

<sup>13</sup>CADOUX, Ch., *Droit constitutionnel et institutions politiques. t. I Théorie générale des institutions politiques*, Paris, Cujas, 3ème édition, 1988, p. 154.

<sup>14</sup>Cfr., SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1985, pp. 115-142.

<sup>15</sup>*Diario Oficial* del cinco de enero de 1983, veintiocho días antes de la publicación de las reformas de los artículos constitucionales que se comentan.

días antes de la publicación de la reforma constitucional, por lo que esta ley nació viciada de inconstitucionalidad,<sup>16</sup> y la mayor parte de sus comentaristas la pasó por alto.

Si es verdad que la mayoría de los comentaristas de la Ley de Planeación dejaron de lado el proceso viciado que le dio origen, otros, como Jesús Orozco Henríquez, tratan de sostener que el fundamento de la Ley de Planeación reside en las facultades implícitas debido a que la reforma del artículo 73 fracción XXIX-D de la Constitución que, como hemos dicho, acordó al Congreso la facultad de legislar en materia de Planeación Nacional del Desarrollo Económico y Social, no fue aprobada hasta el 3 de febrero de 1983.<sup>17</sup>

¿Por qué hacer entonces, una reforma constitucional si la Ley de Planeación podía fundarse en las competencias implícitas? A este respecto, es interesante subrayar la opinión de Rubén Valdéz Abascal, alto funcionario de la época en la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien estimaba que el fundamento de las cuatro vertientes de la planeación -obligatoria, coordinada, concertada y de inducción-, reconocidas en la Ley de Planeación, era la reforma de la Constitución "promovida por el Presidente Miguel de la Madrid y aprobada por el Constituyente Permanente en diciembre de 1982".<sup>18</sup> Ahora bien, si nos basamos en el primer artículo transitorio del decreto de aprobación:

"Las presentes reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*",<sup>19</sup> es decir, el 4 de febrero de 1983; es indiscutible que esta Ley no puede tener su fundamento en la reforma constitucional que acabamos de comentar. Por lo que no nos queda más que constatar el papel retórico que juega aquí el derecho, en la legitimación<sup>20</sup> de la planeación, centro del proyecto de Gobierno de Miguel de la Madrid.

Quisiera agregar a lo que antecede que el papel retórico de esta reforma constitucional no se limitó a dar un baño de legitimidad a una práctica planificadora ya existente, sino que la Ley de Planeación a la que da origen, por el hecho de no establecer las reglas que permitieran aplicar los artículos de la Constitución que la conciernen, se contentó con remitir, en la mayor parte de los casos, a un reglamento ulterior. De esta forma, la Ley de Planeación, no delimita el contenido de los reglamentos que se reduce a anunciar, saltando el escaño legislativo y dejando así al Ejecutivo Federal en una total libertad en la producción de los reglamentos en materia de planeación.

La facultad reglamentaria es, en efecto, una atribución necesaria al Ejecutivo Federal para cumplir con la obligación de hacer observar las leyes (artículo 89 constitucional). Sin embargo, esta facultad no debe transformarse en una verdadera facultad legislativa, porque la naturaleza del reglamento es permitir la ejecución de la ley y no su creación. Como lo afirma Felipe Tena Ramírez, el reglamento es una prolongación de la ley: a ese título debe quedar subordinado a la voluntad del legislador.<sup>21</sup> Pero aunque la ley se contenta con remitir a la aplicación de un reglamento, no es, sin embargo, más que un subterfugio para acordar al Ejecutivo Federal la facultad de legislar en la materia.

Concluimos, entonces, que el derecho (la actividad legislativa) fue usado, y desgraciadamente no por última vez, como un instrumento retórico para la legitimación de un estado de hecho, claramente violatorio de los principios básicos de nuestro sistema jurídico. Así, la reforma, que a todas luces no había sido necesaria en varias décadas, se presenta como de "urgente resolución" para dar fundamento constitucional a una ley: la Ley de Planeación que, tal vez por su propia urgencia, no espera la entrada en vigor de la norma que debería darle vida. A su vez, esta ley no va más allá de su verdadero origen: la preeminencia de hecho del Poder Ejecutivo Federal. A través de ella se pretende dar un baño de legitimidad a la violación del principio de separación de poderes, precisamente el único por el que se le podría dar una verdadera legitimidad al sistema.

<sup>16</sup> Ley conforme a la cual el Presidente Carlos Salinas de Gortari publicó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, por decreto del 31 de mayo de 1989.

<sup>17</sup> Cf., OROZCO H., J., "Marco Constitucional de la Planeación" en *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Editorial Porrúa, 1985, pp. 327 y ss.

<sup>18</sup> VALDÉZ ABASCAL, R., "La dimensión jurídica de las vertientes de la planeación", en *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*, op. cit., p. 370.

<sup>19</sup> *Diario Oficial* del 3 de febrero de 1983.

<sup>20</sup> Sobre este punto véase el artículo de LUCAS F., J. que aparece bajo el título "légitimité" en el *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit* (bajo la dirección de ARNAUD, J. J.), París, LGDJ, 1988.

<sup>21</sup> TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1984, pp. 464-470.

