

881209

UNIVERSIDAD ANAHUAC 7

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

20



UNIVERSIDAD ANAHUAC
VINCE IN BONO MALUM

"FACULTAD DE LOS ORGANOS DEL GOBIERNO FEDERAL PARA
CREAR NORMAS JURIDICAS, SEGUN LA CONSTITUCION
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
LEONARDO ARTURO BOLAÑOS CARDENAS

ASESOR: LIC. RAFAEL DAVID SANTANA CORTE

MEXICO, D.F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

A MIS PADRES:

LUIS BOLAÑOS SOLORZANO

Y

MARIA ANTONIETA DEL CARMEN CARDENAS RIOS

A QUIENES DEBO MI EXISTENCIA Y LO QUE SOY, CON AMOR Y GRATITUD
POR LO QUE CADA UNO DE ELLOS SEMBRÓ EN MI, SIENDO EJEMPLO Y
GUIA EN MI VIDA.

S I N E Q U A N O N

AL SR. SERGIO IGNACIO DUBLAN SOMELLERA.

QUIEN HA SIDO MAS QUE UN PADRE EN MI VIDA, BRINDANDOME APOYO
EN CUALQUIER MOMENTO Y CIRCUNSTANCIA.

A MI ESPOSA:

A QUIEN NO SOLO POR SU INSISTENCIA HE PODIDO CUMPLIR CON ESTE COMPROMISO, SINO QUE CON SU AMOR HA HECHO QUE ALCANCE LA FELICIDAD COMO HOMBRE, COMO PADRE Y COMO ESPOSO.

"MI AMOR, MI COMPLICE Y TODO".

A MI HIJA:

BENDICION DE DIOS, TERNURA DE AMOR QUE VENISTE A ILUMINAR NUESTRO HOGAR.

A MIS HERMANOS:

MARIO, SOCORRO, SERGIO, LUISA, MARIA ELENA, IGNACIO, AMPARO,
YOLA, EDUARDO, ALICIA, ROSA MARIA, NORMA Y GINA.

DE QUIENES HE RECIBIDO UN INMENSO CARINO Y QUE ESPERO ESTEMOS
UNIDOS SIEMPRE.

A MIS AMIGOS:

POR HACERME SENTIR Y CREER EN EL DON DE LA AMISTAD.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO:

POR BRINDARME LA OPORTUNIDAD DE CURSAR MI BACHILLERATO EN SUS
AULAS Y BECARME EN MI QUERIDA UNIVERSIDAD.

A LA UNIVERSIDAD ANAHUAC:

POR HABERME FORMADO EN UNA LICENCIATURA Y SEMBRADO EN MI EL
ESPIRITU DE LA RESPONSABILIDAD, DE LA SUPERACION Y DEL TRABAJO
COMO BASE PARA TRIUNFAR EN LA VIDA.

I N D I C E

Página

INTRODUCCION.....	1
1. LA JURISPRUDENCIA TECNICA, DEFINICION.....	5
2. LA NORMA JURIDICA Y SU DISTINCION CON OTRO TIPO DE NORMAS. ¿QUE ES NORMA?.....	8
2.1 El Derecho y su Distinción con la Moral.....	8
2.1.1. Plenitud del Enjuiciamiento Moral y Especialidad desde el Punto de Vista Juridico.....	12
2.1.2. Unilateralidad de la Moral y Bilateralidad del Derecho.....	14
2.1.3 Diferentes Finalidades de las Normas Morales y Juridicas.....	17
2.1.4 Interioridad de la Moral y Exterioridad del Derecho.....	21
2.1.5. Libertad de Cumplimiento en lo Moral y Necesidad de Realización en lo Juridico.....	24

2.2	Descripción de las Reglas de Trato Social.....	27
2.2.1	Doctrinas que Niegan la Posibilidad de Distinguir las Normas Jurídicas de las Reglas de Trato Social.....	31
2.2.1.1	Giorgio del Vecchio.....	31
2.2.1.2	Gustavo Radbruch.....	33
2.2.2	Doctrinas que Distinguen las Normas Jurídicas de las Reglas de Trato Social.....	36
2.2.2.1	Tesis de Rodolfo Stammler.....	36
2.2.2.2	Tesis de Rodolfo Jhering.....	37
2.2.2.3	Tesis de Eduardo García Maynez.....	41
3.	NATURALEZA Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LAS NORMAS JURIDICAS.....	44
3.1	Noción de Norma Jurídica.....	44

3.2	El Elemento Material de las Normas Jurídicas.....	45
3.2.1	El Carácter Obligatorio de las Normas Jurídicas.....	46
3.2.2	La Generalidad de la Norma Jurídica y su Abstracción.....	50
3.3	El Elemento Formal de las Normas Jurídicas.....	57
3.3.1	Algunas Consideraciones sobre la División de Poderes.....	59
4.	ORGANOS FACULTADOS CONSTITUCIONALMENTE PARA LA CREACION DE NORMAS JURIDICAS.....	73
4.1	Algunas Consideraciones sobre el Concepto de Soberanía en Relación con la Ley Fundamental de un Estado.....	74
4.1.1	El Poder Constituyente, El Constituyente Permanente y el Constituyente Revolucionario.....	94
4.2	Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo.....	104

4.2.1	El Presidente de la República como Colaborador en el Proceso Legislativo. La Iniciativa, el Veto y la Promulgación....	106
4.2.2	El Presidente de la República como Titular de la Facultad - Reglamentaria.....	120
4.2.3	Facultades Legislativas del Presidente de la República en la Suspensión de Garantías.....	125
4.2.4	Facultades Legislativas del Presidente de la República en Materia de Comercio Exterior.....	140
4.2.5	Facultades Legislativas del Presidente de la República en Materia de Salubridad.....	145
4.2.6	Facultades Legislativas del Presidente de la República -- cuando Celebra los Tratados - Internacionales.....	152
4.3	El Poder Legislativo.....	157
4.3.1	La Distribución de Competencias entre la Federación y las	

	Entidades Federativas, según el Sistema del Artículo 124 Constitucional.....	159
4.3.2	El Proceso Legislativo.....	163
4.4	El Poder Judicial Federal y su Jurisprudencia.....	177
4.4.1	La Interrupción y Modificación de la Jurisprudencia.....	189
4.4.2	La Jurisprudencia Contradictoria.....	193
4.4.3	La Publicación de la Jurisprudencia.....	197
4.4.4	La Función Creadora del Poder Judicial.....	201
4.5	Facultad Normativa de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	220
4.5.1	Expedir Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno.....	223
	4.5.1.1 El Derecho de Iniciativa para la Expedición de	

Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno.....	246
4.5.1.1.1 La Facultad de Iniciativa de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal.....	247
4.5.1.1.2 La Facultad de Iniciativa de los Representantes de los Vecinos Organizados en los Términos de Ley.....	248
4.5.1.1.3 La Iniciativa Popular.....	255
4.5.1.2 Facultad para Solicitar la Comparecencia de Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal, en Relación con la Facultad Normativa.....	264
4.5.1.3 Algunas Consideraciones Complementarias sobre la Facultad Normativa de Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno.....	267

4.5.1.3.1 Aconsejable Otorgamiento al Presidente de la República del Derecho de Veto e Iniciativa en Relación, con la Facultad de Expedir Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno.....	272
4.5.2 Facultad para Expedir el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	278
4.5.3 Facultad para Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, sobre Materias Relativas al Distrito Federal.....	285
CONCLUSION.....	291
OPINION PERSONAL.....	299
APENDICE No. 1, REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL, DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 25 DE OCTUBRE DE 1993.....	309
OBRAS CONSULTADAS.....	338
OTRAS FUENTES.....	343

INTRODUCCION.

La presente investigación tiene como objeto de estudio lo que en el campo de la Técnica Jurídica se conoce con el nombre de "creación de la norma jurídica", entendiendo por ésta, la regla de conducta abstracta, general, obligatoria y permanente, dotada del carácter coercitivo del Derecho que es lo que le otorga efectividad al mismo. De tal suerte, que para poder estudiar la manera en que se crean las normas jurídicas, es necesario primero analizar los diferentes tipos de normas que existen, distinguir su naturaleza y sus elementos constitutivos.

Recordemos que el Estado crea el Derecho, pero no solamente es el creador de las normas jurídicas sino que ostenta de manera monopolica la facultad de su creación, ya que dentro de sus límites solo puede existir el Derecho dictado o reconocido por él. El Poder del Estado es uno y pertenece a éste en su unidad, en cambio las funciones del Estado son múltiples, como múltiples son los órganos que lo integran. De ahí que la división de poderes implique la distribución de las principales funciones estatales entre los diferentes órganos del Estado, órganos interdependientes que en su actuación conjunta desarrollan el poder público del Estado.

Por lo regular, el órgano de autoridad instituido especialmente y con competencia para crear las normas jurídicas, es el llamado "Legislativo", sin embargo, esto no quiere decir, que la función no pueda realizarla otro órgano de gobierno, como de hecho ocurre, ya que nuestra Constitución faculta a otros órganos a crear normas jurídicas.

De esta manera, "el propósito de la presente tesis es realizar un estudio de los órganos de gobierno del Estado Mexicano en relación con la facultad para crear normas jurídicas" pero estos órganos a su vez, son creados y les otorga facultades una norma jurídica fundamental llamada Constitución, la cual los constituye, señala sus relaciones mutuas y les fija su círculo de acción, organizando y distribuyendo competencias entre ellos.

Esta norma fundamental consigna la forma de gobierno de un Estado, crea los órganos de gobierno con sus facultades expresas y por tanto limitadas y reserva para los individuos una zona inmune de invasión de las autoridades, garantizándoles sus derechos fundamentales, sin embargo, esta ley fundamental o Constitución es creada por otro órgano distinto a los poderes constituidos, a ese órgano se le conoce como Poder Constituyente porque tiene como finalidad el constituir un orden jurídico específico que organice a la comunidad, determine a los órganos del Estado y los dote de facultades expresas y competencia, por ello antes de analizar a los órganos del gobierno del Estado Mexicano, haremos algunas reflexiones sobre este Poder Constituyente, sobre la División de Poderes y sobre el concepto de Soberanía en relación con la Ley Fundamental de un Estado.

Al estudiar a cada uno de los órganos constituidos, abordaremos al Poder Constituyente derivado o permanente cuya función principal es el de revisar la Constitución, modificándola mediante el procedimiento y la intervención de los órganos que la misma Constitución señala, por tanto, también este órgano tiene facultades constitucionales para crear normas jurídicas.

La intención o el ánimo del presente trabajo es demostrar que todos los órganos de gobierno del Estado Mexicano, están facultados constitucionalmente para crear normas jurídicas, aún cuando éstas sean de diferentes categorías, atendiendo al órgano que las hace, como el caso de la ley y el reglamento, sin embargo, son normas jurídicas por contener todos sus elementos materiales como son su carácter general, abstracto y obligatorio, además de estar dotadas del rasgo distintivo del Derecho que es la coercitividad del mismo.

De tal suerte, que examinaremos facultades legislativas del Poder Ejecutivo, incluyendo su intervención en el proceso legislativo mediante la iniciativa, el veto y la promulgación de leyes; su facultad para crear reglamentos; la facultad para crear leyes en casos de emergencia siempre que haya mediado la suspensión de garantías y se le haya dotado de esa facultad para hacer frente a la situación; facultades legislativas en materia de comercio exterior; en materia de salubridad y por último, la facultad legislativa del Presidente de la República cuando celebra los Tratados Internacionales.

Posteriormente, analizaremos las facultades del Poder Legislativo en relación con la creación de normas jurídicas, tomando en cuenta que este órgano tiene como función principal (aunque no exclusiva) o primordial la de crear normas jurídicas, veremos la distribución de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas, según el sistema que establece el artículo 124 Constitucional y analizaremos el proceso legislativo para elaborar, aprobar y expedir una ley.

Asimismo, al abordar el capítulo del Poder Judicial y su Jurisprudencia, veremos que ésta se realiza para interpretar, para crear y para construir el Derecho, por lo que la obra del

órgano jurisdiccional no consiste meramente en subsumir bajo una norma general el caso particular planteado y en sacar luego en forma de conclusión silogística, el fallo o la resolución pertinente, sino por el contrario, la función del Poder Judicial tiene una dimensión creadora y no simplemente mecánica.

Por último, haremos el estudio de la facultad que ostenta la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para expedir normas jurídicas sobre las materias que expresamente le señala la Constitución, normas que no pueden contravenir las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, razón por la cual se le llama facultad reglamentaria; asimismo, veremos la participación que la Asamblea de Representantes tiene en el proceso legislativo al ostentar el derecho de iniciar leyes relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

De esta manera, habremos analizado a todos los órganos del gobierno federal que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga facultades para crear o intervenir en la creación de normas jurídicas y así, darnos cuenta que aún cuando el Estado conserva el monopolio de la creación del Derecho fijando los casos, condiciones y límites en que las normas jurídicas pueden ser creadas o reconocidas; la labor de creación del Derecho, la realiza primordialmente mediante un órgano especialmente constituido para tal efecto, sin embargo, por la gran cantidad de normas jurídicas que requiere la sociedad que se expidan, le resulta imposible realizarlas a ese sólo órgano, por lo que, la misma Constitución le otorga a otros órganos la facultad de crear normas jurídicas.

1. LA JURISPRUDENCIA TECNICA, DEFINICION.

"La Jurisprudencia Técnica tiene por objeto la exposición ordenada y coherente de los preceptos jurídicos que se hallan en vigor en una época y un lugar determinados y el estudio de los problemas relativos a su interpretación y aplicación". (1)

De la definición que el maestro García Maynez da de la Jurisprudencia Técnica se desprenden dos aspectos fundamentales de la misma, que aún cuando se encuentran íntimamente relacionados, para fines didácticos de estudio se ven en forma separada, que son:

- a. La Sistemática Jurídica y
- b. La Técnica Jurídica

La Sistemática Jurídica, es el aspecto teórico o sistemático de la Jurisprudencia Técnica, que tiene por objeto el exponer de manera ordenada y coherente las disposiciones consuetudinarias, legales y jurisprudenciales que integran cada sistema jurídico. Esas disposiciones son clasificadas atendiendo a su contenido, separando los preceptos jurídicos según el tipo de relaciones que reglamentan.

(1) GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Décima novena edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1971, p. 124.

Recordemos que fueron los juristas Romanos quienes al abordar el problema dividieron los preceptos jurídicos de derecho interno en normas de Derecho público y de Derecho Privado, que a su vez fueron subdivididos en diversas disciplinas especiales tales como Derecho Constitucional, Administrativo, Penal, Civil, Mercantil, etc.; al lado del Derecho Privado y del Derecho Público internos encontramos un Derecho Público y un Derecho Privado Internacionales y relativamente cabe hacer las subclasificaciones del Derecho Interno.

Una vez agrupadas las reglas del derecho en disciplinas especiales, se debe continuar su sistematización agrupando las reglas jurídicas en instituciones (núcleo de preceptos que reglamentan relaciones de igual naturaleza vg. la hipoteca, el matrimonio, la sociedad mercantil, etc.) pudiendo ser principales o secundarias, siendo las segundas subdivisiones o especies de un género común, por ejemplo: el delito de fraude es una especie de los delitos patrimoniales.

Tiene de particular la palabra Derecho, que designando el conjunto de fenómenos jurídicos, es también nombre de la disciplina científica que los estudia. La aplicación práctica de las nociones adquiridas por esta ciencia, como el conjunto de medios empleados para la elaboración, transformación y aplicación de las reglas jurídicas, es lo que se denomina Técnica Jurídica.

De ahí que el otro aspecto que estudia la Jurisprudencia Técnica, lo podemos catalogar como técnico o práctico, ya que se refiere al arte de creación, interpretación, integración y aplicación de las normas jurídicas vigentes;

los principales temas que forman su objeto de estudio son:

1. Creación de las normas jurídicas.
2. Interpretación e integración de las normas jurídicas para su aplicación.
3. Conflictos de leyes en el tiempo (retroactividad) y en el espacio (extraterritorialidad).

En el presente estudio trataremos el tema de la creación de las normas jurídicas que es llevada a cabo por los diversos órganos públicos que conforman el Gobierno Federal, estableciendo su fundamento constitucional para la realización de esta labor y determinando las características de estas normas de acuerdo al órgano que las crea.

Para abordar el tema, primeramente analizaremos los elementos esenciales de las normas jurídicas y las diferenciaremos de otro tipo de normas, ya que no es posible dar un concepto unívoco de lo que debe entenderse por norma jurídica, pues sobre este concepto, tan importante y fundamental para la ciencia jurídica, no hay acuerdo entre los diversos autores, los cuales al único consenso que llegan es en el sentido de que el objeto de estudio de la ciencia jurídica está constituido por normas, las cuales deben poseer determinados elementos que le son esenciales, para que sean consideradas como jurídicas.

2. LA NORMA JURIDICA Y SU DISTINCION CON OTRO TIPO DE NORMAS. ¿QUE ES NORMA?

Tradicionalmente se dice que el conocer es aprender a distinguir el objeto en que reflexionamos, de otros objetos que pueden tener algunas semejanzas o conexiones con él. Aún cuando el fin de este estudio no es en si el diferenciar las normas de derecho con otro tipo de normas, es necesario hacerlo para tener presente algunas características esenciales de aquéllas.

La primera pregunta que viene a la mente es: ¿Qué debemos de entender por norma?

La palabra norma debe entenderse como toda regla de comportamiento o de conducta, independientemente de que se cumpla o no.

Las normas no expresan el modo como acontecen realmente los hechos, antes bien señalan un deber ser, es decir, mandan, ordenan, prescriben, etc., una conducta determinada como debida aún cuando en la realidad no se cumpla; es posible que la norma se transgreda, se infrinja o se viole, sin que por ello pierda validez, por la no coincidencia de ella con la realidad, cuando la conducta de un individuo se aparta de lo ordenado por la norma, tal infracción provocará unas determinadas consecuencias, dependiendo éstas del tipo de norma violada o quebrantada.

Ahora bien, las normas por ser obra humana están dotadas de finalidad o propósito, ya que crean un deber ser normativo que va a regular la conducta de los individuos

en un tiempo y lugar determinados, pero ese deber ser se inspira en puntos de vista estimativos, es decir, en criterios de valor que se consideran como necesarios, en un periodo y espacio concreto, para el desarrollo integral de los individuos a quienes van dirigidas esas normas.

2.1 EL DERECHO Y SU DISTINCION CON LA MORAL.

Moral y Derecho son dos tipos de regulación normativa de la conducta humana que tienden a la realización de determinados valores, sin embargo éstos son distintos para una y para otro, por lo que el sentido o intención de lo moral y el sentido de lo jurídico son diferentes. La diferencia entre Moral y Derecho no implica el dividir la conducta humana en dos sectores, siendo uno moral y el otro jurídico, sino que, el comportamiento humano es al mismo tiempo objeto de la Moral y del Derecho, aún cuando lo consideren desde puntos de vista diferentes y se preocupan por diferentes aspectos de ese comportamiento.

Esto no quiere decir que el Derecho esté vacío de orientación ética, por el contrario, el Derecho intencionalmente se orienta hacia ciertos valores específicos, los cuales en ocasiones resultan mejor cumplidos y otras veces, en cambio, son realizados más o menos deficientemente.

"En el reino de los valores éticos cabe establecer una clasificación parece oportuno recordar

una teoría de la Antigüedad Clásica, según la cual hay tres tipos de valores éticos: a) Los estrictamente morales, es decir, los que fundan la Moral propiamente dicha, los que se refieren al cumplimiento de la suprema destinación o misión del hombre en su propia vida, y que suelen englobarse bajo la denominación de honestidad; b) Los de la justicia, mejor dicho, los que deben servir de guía para el Derecho; y c) Los de decoro o decencia, relativos al aspecto externo de las relaciones interhumanas, que son los que fundan las reglas de trato social (cortesía, buenas maneras, etiqueta, etc.)". (2)

Por lo anterior, podemos decir que el Derecho se encuentra orientado por valores éticos en los que se inspira y se justifica, aún cuando son distintos a los que se refiere la Moral.

Las Normas jurídicas se proponen la realización de un orden cierto, seguro, pacífico y justo de la convivencia y cooperación humana, es decir, tienden a la realización del bien común, mientras que las normas morales abarcan todo el comportamiento humano, proponiéndose conducir al hombre a la realización de sus fines supremos; por eso la materia de lo jurídico es menos extensa que la de la

(2) RECASENS SICHES, LUIS. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Tercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1974, p. 96.

Moral y también son distintos los sentidos que animan a ambas normas.

El Derecho no puede regular todas las conductas que se refieren a la perfección ideal del individuo, ni ordenar todas las virtudes, pues las que tienen referencia con la intimidad de los individuos están excluidas de su fin, ya que el fin del Derecho no es la perfección moral, ni la salvación de los hombres, sólo debe regular las conductas que tengan inmediata y directa repercusión sobre el bien común.

Ahora bien, el Derecho debe dejar cierta esfera de libertad a los individuos, es decir, debe de abstenerse de regular en la intimidad de los hombres, cuando esa esfera no afecta directa e inmediatamente la convivencia, la paz social, el bien común o la sociedad, porque al imponer por medio del Derecho una conducta íntima moralmente virtuosa se atenta contra la libertad de los individuos, además de que la Moral no se cumpliría ya que sus normas deben acatarse por la libre voluntad del sujeto; por eso decimos que el Derecho debe dar las garantías necesarias y crear situaciones sociales favorables para que la moral se cumpla, es decir, debe procurarles a los hombres las mejores condiciones para que por sí solos, cumplan sus deberes morales y así alcancen su perfección como hombres, pero nunca el Derecho debe convertirse en agente inmediato del cumplimiento de la moral; por lo anterior, no todo lo jurídicamente lícito es moralmente bueno, ni todo lo moralmente bueno puede ni debe ser ordenado por el Derecho.

2.1.1 PLENITUD DEL ENJUICIAMIENTO MORAL Y ESPECIALIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA JURIDICO.

La norma moral regula la conducta humana atendiendo a los valores supremos hacia los cuales debe orientarse la existencia del hombre a fin de que éste alcance su supremo destino; en cambio, la norma jurídica regula la conducta humana atendiendo a las repercusiones que ésta cause sobre otros individuos, orientada hacia el logro de la convivencia, coexistencia y cooperación social.

"La moral mira la bondad o maldad de un comportamiento en cuanto a la significación que éste tiene para la vida del individuo, en cuanto al cumplimiento de su destinación, en cuanto a la realización de los valores más altos que deben orientar su existencia. A diferencia de esto, el Derecho enjuicia la conducta, no desde el punto de vista de la bondad de un acto para el sujeto que lo realiza; ni mira el alcance de ese acto para la vida del individuo, sino que pondera el valor relativo que ese acto tenga para otro u otros sujetos, o para la sociedad, en cuanto pueda constituir una condición positiva o una condición negativa para la vida de esos sujetos". (3)

(3) IDEM, p. 85.

En algunas ocasiones la norma moral le impone al individuo la realización de determinada conducta y el derecho coadyuva garantizándole una esfera de libertad exenta de intervención, mientras no se afecten los intereses de terceros o de la sociedad, por ejemplo: la libertad de pensamiento; en otras situaciones la norma moral prohíbe determinadas conductas por ejemplo: en materia sexual, y lo jurídico sólo se limita a prohibir actos que afectan a otra persona o a la sociedad, considerando lícitas todas las demás conductas, aún cuando para la moral sean reprobables. El Derecho sólo delimita como libre cierto campo del comportamiento dentro del cual el individuo puede realizar lo mandado por la moral o no realizarlo.

En ocasiones las normas morales y las jurídicas establecen comportamientos similares, sin embargo, la realización de la conducta debida persigue finalidades distintas. Por ejemplo: la Moral ordena al deudor que cumpla con su acreedor lo estipulado en un contrato lícito, y el Derecho establece igualmente el pago de la deuda.

La finalidad de la norma moral, al ordenar el pago, es el conseguir la bondad y pureza de intención del deudor, considerando que esto ayudará a que alcance su perfeccionamiento como hombre, haciéndolo honesto; por lo que, si el deudor paga maldiciendo u odiando a su acreedor la norma moral es transgredida e incumplida ya que lo que esta persigue es la bondad y buena intención del obligado a cumplir la norma. Si el deudor no tiene medios para cumplir su

obligación, no viola por ello la norma moral; en cambio, la norma jurídica que ordena el pago de la deuda, persigue que el acreedor cobre garantizándole una seguridad que estima como justa.

Tanto la moral como el Derecho se orientan a la creación de un orden, aún cuando éste es distinto para una y para otro. La Moral pretende conseguir un orden interior en nuestra vida personal, dentro de la intimidad, dentro de la conciencia; en cambio el Derecho trata de crear el orden social, el orden de las relaciones y vinculaciones entre los hombres. La moral aspira a crear la paz íntima, interior o de conciencia; el orden jurídico pretende establecer la paz social, la paz externa de las relaciones colectivas, la paz que se deriva de una regulación segura y justa.

2.1.2 UNILATERALIDAD DE LA MORAL Y BILATERALIDAD DEL DERECHO.

"La unilateralidad de las reglas se hace consistir en que frente al sujeto a quien obligan no hay otra persona autorizada para exigirle el cumplimiento de sus deberes. Las normas jurídicas son bilaterales porque imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones. Frente al jurídicamente obligado encontramos siempre a otra persona, facultada para reclamarle la

observancia de lo prescrito". (4)

De hecho es posible que una persona le pida, solicite o hasta implore a otra, el cumplimiento de una norma moral pero eso no quiere decir que se tenga el derecho de exigir que se cumpla con lo prescrito por ese tipo de normas; sin embargo, las obligaciones jurídicas son deberes o deudas que tienen ese carácter por que su observancia puede ser exigida, en ejercicio de un derecho, por el sujeto facultado para ello. Al obligado suele llamarse sujeto pasivo de la relación y a la persona con la atribución normativa de exigirle a otra la observancia de la norma, sujeto activo, derechohabiente o pretensor.

Podemos decir que los preceptos del derecho son normas imperativo - atributivas, normas que imponen deberes y correlativamente conceden facultades, en cambio las normas morales son únicamente imperativas ya que imponen deberes más no conceden derechos, algunos ejemplos: un trabajador sufre un riesgo de trabajo consistente en una lesión orgánica inmediata producida repentinamente en ejercicio del trabajo, ocasionándole una incapacidad permanente parcial que le disminuye las facultades para trabajar y que es susceptible de valorar para efectos de indemnización. En el momento del riesgo nace una nueva relación jurídica entre el sujeto activo

(4) GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Ob. Cit., p. 15.

(trabajador) y el sujeto pasivo (patrón), de donde el primero tiene la posibilidad (ya que la atribución de un derecho no implica su ejercicio), derivada de una norma jurídica, de exigir al patrón, entre otras cosas, asistencia médica y quirúrgica, rehabilitación, medicamentos, material de curación, indemnización, etc., la obligación del sujeto pasivo no es un deber para consigo mismo, sino una deuda frente al otro sujeto. En cambio un mendigo no podrá pedir, solicitar y hasta implorar una limosna, fundando su conducta en una norma moral que nos ordena ayudar al necesitado, sin que éste le dé el derecho de exigirnosla.

Ahora bien, las facultades y las obligaciones que se derivan de las normas jurídicas se implican de modo recíproco, verbigracia, en un contrato individual de trabajo el trabajador tiene derecho de exigir el pago de un salario, mientras que el patrón tiene la obligación de pagárselo y por otro lado, el trabajador tiene la obligación de prestar un trabajo personal subordinado y el patrón el derecho de exigirselo, por lo que decimos que el deber de cada uno es correlativo de un derecho del otro, es decir, existe bilateralidad en las normas de derecho.

En resumen, podemos decir, que la norma jurídica otorga el derecho a una persona de exigir a otra el cumplimiento de una prestación (dar, hacer o no hacer) implicando lógicamente la existencia de otra norma del mismo carácter, donde se le impone al sujeto pasivo de la relación jurídica la obligación de cumplir con la conducta debida, ya que si el

cumplimiento de la obligación no pudiera ser exigida por el derechohabiente, ese deber no tendría el carácter de jurídico. Las normas morales establecen deberes del hombre para consigo mismo, ya que sólo su conciencia puede exigirle el acatamiento de lo ordenado por este tipo de normas, en cambio, las normas jurídicas le señalan al sujeto pasivo las obligaciones que tiene frente al sujeto activo o facultado, el cual a su vez, tiene el derecho de exigírselas a aquél.

Sin embargo, existen normas morales cuyo cumplimiento sólo se puede dar en relación con otros individuos distintos al obligado. por ejemplo: la prohibición de mentir o el deber de la caridad, aún cuando se sigue tratando de un deber del individuo para consigo mismo, por que sólo su conciencia lo conminará a cumplir con lo ordenado para que de esta forma alcance su fin supremo, estrictamente hablando, no estamos ante un deber del sujeto frente a sus semejantes sino que solamente se manifiesta en relación con ellos.

2.1.3 DIFERENTES FINALIDADES DE LAS NORMAS MORALES Y JURIDICAS.

Otra de las diferencias que existen entre las normas morales y las jurídicas la podemos encontrar fijándonos en el sujeto por razón del cual se da cada una de esas normas.

"En la moral, el deber se impone por razón del sujeto llamado a cumplir ese deber, porque se estima que tal conducta constituye una condición para la realización de los más altos fines del hombre. En cambio, el precepto jurídico es emitido no en consideración de la persona que debe cumplir tal precepto, sino de aquella otra persona (titular de la pretensión), autorizada para exigir el cumplimiento de una conducta ajena, en su propio beneficio o en beneficio de la sociedad". (5)

Por lo anterior, nos podemos dar cuenta que en la moral no existe propiamente un sujeto que se considere como titular de la pretensión o que pueda válidamente exigir la conducta debida al obligado, por lo que se puede decir, que en la moral sólo hay deberes pura y llanamente; en lo jurídico, en cambio, los deberes son deudas contraídas con otra persona o con la sociedad, quienes pueden exigir ciertos actos u omisiones al obligado por la norma jurídica. Por ello, resulta que la norma moral y el deber que esta impone es en bien del sujeto obligado, mientras que en la norma jurídica es en bien de la persona titular de un derecho subjetivo.

Esto es así porque las normas jurídicas aún cuando son elaboradas y dadas por y para el hombre, no tratan con el individuo auténtico y genuino, sino que esas normas van dirigidas a las funciones que el

(5) RECASENS SICHES, LUIS. Ob. Cit., p. 87.

hombre desempeña dentro de una colectividad, es decir, regula los varios papeles que desempeña dentro de la sociedad, así por ejemplo: trata con el hombre como ciudadano o como extranjero, como menor o mayor de edad, como padre o como hijo, como comprador o como vendedor, como arrendador o como arrendatario, como deudor o como acreedor, como patrón o como obrero, como contribuyente o como recaudador de contribuciones, etc.

La personalidad jurídica reconocida en el individuo es tomada mediante el conjunto unificado de esas funciones o papeles que el hombre desempeña en el campo del Derecho, de tal manera que el sujeto es a la vez ciudadano, mayor de edad, marido, padre, propietario de inmuebles, contribuyente, deudor, vendedor, heredero, empleado, etc., en principio, puede haber cualquier otro ser humano que se encuentre en similares situaciones jurídicas en las que mi personalidad jurídica individual se concrete, ya que esas funciones se encuentran previamente configuradas por las normas jurídicas de una manera general y no a medida individual, que, lo mismo que por mí, pueden ser ocupadas o desempeñadas por cualquier otro en quien concurren las condiciones previstas.

Lo anterior, nos pone de manifiesto que las normas jurídicas son normas típicamente colectivas cuya finalidad es lograr lo mejor posible el bien común, la justicia y seguridad en la sociedad, por lo que su sentido esencial es establecer límites recíprocos y enlaces necesarios entre la conducta de varios

sujetos, para conseguir el orden colectivo de un modo objetivo y externo; de esta forma la persona humana, genuinamente individual, queda de cierto modo despersonalizada o impersonalizada en ese repertorio de funciones o de papeles jurídicos.

Ahora bien, las normas morales se refieren al destino absoluto del individuo en tanto tal, por lo que toman en cuenta la vida individual de ser humano en toda su plenitud. La moral considera la vida del individuo en todas sus dimensiones en su radical singularidad, en su carácter de algo exclusivo e intransferible, atendiendo a todos los elementos que la conforman pero siempre la enfoca en términos plenarios, desde un punto de vista radicalmente profundo. Aunque la norma moral pueda provenir de la sociedad, se da para el individuo ya que su sentido se refiere a la vida individual, única e intransferible, al destino plenario y auténtico del sujeto y siempre se encuentra ausente de las relaciones jurídicas, lo cual es comprensible, pues el Derecho es siempre algo colectivo.

El comportamiento humano puede estar relacionado con el Derecho de tres formas:

- a. Como materia y objeto de deberes,
- b. como facultad o derecho subjetivo de exigir una prestación a los demás, y,
- c. como libre o exento de regulación taxativa, por tanto, como autorizada, permitida y garantizada como libre.

Por tal razón, la norma jurídica sólo regulará parcialmente respecto a la totalidad de la vida humana, mientras que las normas morales abarcarán, circunscribirán y penetrarán en la plenitud de la vida de un individuo.

2.1.4 INTERIORIDAD DE LA MORAL Y EXTERIORIDAD DEL DERECHO.

Se ha sostenido que la norma moral regula la conducta del individuo en cuanto al valor supremo hacia el cual debe dirigirse la existencia del mismo y que esa regulación cae en el campo de la intención, de la conciencia, del íntimo obrar; mientras que al Derecho lo que más le interesa es el campo externo de la conducta. El anterior criterio no es absoluto, pues a la moral no sólo le interesa el fuero interno de los individuos, ni al derecho la exterioridad de su conducta, ya que toda conducta tiene a la vez una dimensión interna y una expresión externa, aún aquellas más íntimas como los deseos, los afanes, etc., las cuales van acompañadas de expresiones corporales por pequeñas que éstas sean, por lo que podemos decir, que no existe comportamiento humano exterior que no posea una raíz íntima.

Sin embargo, la moral mira preferentemente la intimidad de los actos, examinando la pureza de las intenciones, más no es indiferente a las manifestaciones externas de la voluntad ya que

también valora el éxito de la conducta, considerando no sólo la buena intención sino también el esfuerzo positivo que se realiza para alcanzar un comportamiento determinado, pero se inclina o tiene predilección a la intención y al esfuerzo que el individuo mostró y no tanto al resultado externo.

En cambio, el sentido de la norma jurídica es mirar preponderadamente el lado externo de la conducta, sin que ésto quiera decir que no tome en cuenta el lado subjetivo de la actividad humana, ya que existen vastos ejemplos en donde el Derecho penetra en el recinto de la conciencia y analiza los móviles de la conducta, atribuyéndoles consecuencias jurídicas de mayor o menor importancia, por ejemplo: en el Derecho Penal la distinción de delitos intencionales e imprudenciales o en el Derecho Civil la distinción entre buena o mala fe.

Siempre que el Derecho toma en cuenta el aspecto intencional de los actos, lo hace considerando la trascendencia directa o inmediata que esa intención tiene para la colectividad, no la toma en cuenta desde el punto de vista de una pura valoración moral de bondad o maldad, por ejemplo: el Derecho impone una pena mayor por considerarlo más peligroso y dañino para la sociedad, a un individuo que priva de la vida a otro con un arma de fuego y con las agravantes legales, en comparación con la pena que le aplica a otro sujeto que priva de la vida a una persona imprudencialmente con un vehículo automotor.

Cuando el Derecho toma en cuenta las intenciones,

parte de indicios externos del comportamiento, es decir, el jurista no tiene a su alcance los medios idóneos para establecer la existencia o inexistencia de determinadas intenciones en un determinado caso concreto, ya que es imposible penetrar en el alma o en la intimidad ajena; la información que es susceptible de ser estudiada para comprobar o inferir los elementos internos de un comportamiento son siempre por medio de acontecimientos externos, por lo que, el Derecho parte del aspecto físico o externo y después considera las intenciones cuando éstas tienen una importancia directa para la sociedad, siendo indudable por tanto, que desde el punto de vista jurídico la exterioridad posee mayor importancia y desde el ángulo moral la interioridad es lo fundamental, ya que ésta, parte de la consideración del motivo para llegar después al aspecto externo.

Gustavo Radbruch expresa: "No hay ningún dominio de acciones externas o internas que no pueda someterse a valoración tanto jurídica como moral. Lo que al principio parecía como una distinción entre moral y derecho, puede mantenerse como una distinción en la dirección de sus intereses: la conducta externa interesa sólo a la moral, en cuanto es testimonio de una conducta íntima; la conducta interna emerge sólo en el círculo del derecho en cuanto de ella cabe esperar una acción externa". (6)

(6) RADBRUCH, GUSTAVO. INTRODUCCION A LA FILOSOFIA DEL DERECHO. Traducido por Wenceslao Roces. Cuarta edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 54.

Desde el punto de vista jurídico se atiende esencialmente a los actos externos de la conducta, limitándose por lo regular a ese aspecto y cuando se toman en cuenta las intenciones se hace siempre que tengan importancia o trascendencia para la colectividad, por eso decimos que al Derecho le preocupa ante todo la dimensión objetiva de la conducta, mientras que a la moral, le interesa en primer término la dimensión subjetiva ya que fundamentalmente le preocupa la vida interior de las personas, la pureza de los pensamientos y la rectitud del querer, para después atender los actos exteriores, sólo en tanto que descubren la bondad o maldad de un proceder. Lo anterior se justifica al tomar en cuenta que la finalidad del derecho es la realización de valores colectivos, mientras que la finalidad de la moral es la realización de los valores personales.

2.1.5 LIBERTAD DE CUMPLIMIENTO EN LO MORAL Y NECESIDAD DE REALIZACION EN LO JURIDICO.

Es necesario para que la norma moral alcance sus fines, que sea cumplida por el sujeto obligado porque así lo desee, es decir, requiere libertad en su cumplimiento; la moral queda cumplida cuando sus normas son acatadas por el sujeto libremente, ya que el individuo no puede alcanzar su supremo destino cuando es forzado por cualquier medio y no por convicción propia a realizar la conducta exigida por la norma moral.

Ahora bien, es necesario que el deber moral sea conocido o mejor dicho, que el sujeto llamado a cumplirlo tenga conciencia íntima del mismo, ya que no puede decirse que un sujeto está obligado por un deber moral sin que haya reconocido y sentido como obligatoria la norma en su intimidad; sin embargo, hay que puntualizar que este reconocimiento o adhesión que existe entre la norma moral y el sujeto, no es producto de un acto voluntario, se trata de una íntima adhesión que es el resultado de una insobornable obligación íntima que no se deja manejar por el querer ya que no es producto del libre albedrío, es una adhesión a la norma por sentirse persuadido de su validez y de los valores que la inspiran, aunque tal vez se deseara no estarlo.

Por el contrario, las normas jurídicas tiene como una de sus características esenciales el de poder ser impuestas coercitivamente, es decir pueden aplicarse tanto si se cuenta con la voluntad del sujeto obligado o sin ella, porque el derecho pretende que se realice el comportamiento prescrito por la norma por considerarlo valioso y necesario para la vida social, para la colectividad, para el logro del bien común, con independencia del sentir y pensar del sujeto obligado.

La coercitividad o coercibilidad de las normas jurídicas también se le suele llamar impositividad inexorable o inexorabilidad y es que el Derecho es creado para la realización de valores colectivos cuyas normas regulan la conducta humana a fin de que

tiendan a esos valores y por ello en caso necesario son aplicadas e impuestas por la fuerza, por eso, el cumplimiento de las obligaciones jurídicas pueden exigirse ante las autoridades competentes y ser impuestas coercitivamente en caso necesario.

El sentido primario o pleno de la impositividad se manifiesta en la imposición a toda costa de la conducta debida o reemplazándola con una similar como la indemnización de daños y perjuicios, e impidiendo también a todo trance la realización de la conducta prohibida, cuando lo uno o lo otro resulta posible en la práctica. Sólo se impone una pena contra determinadas conductas transgresoras de la norma jurídica cuando fracasó la forma primaria o normal de la coercitividad jurídica, por ejemplo: la aplicación de una pena por la comisión de un delito es consecuencia del fracaso, en alguna medida, de la acción preventiva.

"La obligación jurídica es establecida por el Derecho de una manera pura y exclusivamente objetiva, es decir, con total independencia de lo que íntimamente piensa el sujeto. El sujeto está obligado a la conducta que le impone la norma, sea cual fuere la opinión que la misma le merezca en su intimidad. La norma jurídica obliga plenariamente, tanto si el sujeto llamado a cumplirla está de acuerdo con ella como si no lo está; rige, y es impuesta, con entera independencia de cual sea la convicción íntima de los sujetos de la norma; y, así puede decirse, por ejemplo, que los artículos que en un código establecen la propiedad privada obligan

exactamente y sin ninguna limitación a los que tengan una opinión contraria sobre dicha institución". (7)

Lo anterior es así, debido a que la obligatoriedad de la norma jurídica es independiente a la manera de sentir de los sujetos llamados a cumplirlas; sin embargo, no debemos perder de vista que la labor legislativa tiene que tomar en cuenta la manera de pensar y sentir de las gentes cuya conducta va a normar, ya que un orden jurídico no vive prácticamente de hecho, a menos que cuente con una fundamental adhesión de la colectividad.

El Derecho incluso permite, el empleo de la fuerza como medio para conseguir la observancia de sus preceptos cuando éstos no son espontáneamente acatados, en estos casos son determinadas autoridades quienes obtienen coactivamente el cumplimiento; en las obligaciones morales no hay esta posibilidad.

2.2 DESCRIPCION DE LAS REGLAS DE TRATO SOCIAL.

La conducta humana no sólo se encuentra regida por normas morales y jurídicas, sino también por otro tipo de normas a las que se les ha denominado de

(7) RECANSSENS SICHES, LUIS. Ob. Cit., p. 91.

diversas formas como "usos sociales", "reglas de trato externo", "normas convencionales", "convencionalismos sociales" o "reglas del trato social". Sin embargo, para efectos de este estudio emplearé el último término señalado, no porque crea que es el más adecuado, sino que no trae consigo la idea de uso o convenio, palabras que en el campo del Derecho merecen un estudio especial.

Las normas de trato social son por ejemplo: la decencia, el decoro, la cortesía, las exigencias de etiqueta, la urbanidad, las exigencias sobre el salud, el caballerosismo, la moda, el compañerismo, las reglas de juego, el correcto trato social, etc., las reglas del trato social se basan en la repetición en forma constante de un determinado comportamiento, pero esta repetición no las engendra sino que es necesario que exista además, la convicción de los individuos que lo practican, de que así como de hecho se procede, debe también procederse.

Lo importante no es que en una época determinada se usen en forma reiterada trajes o vestidos de tal o cual corte o color, sino que en la conciencia de los individuos exista la idea de que esas prendas deben de usarse. Hay que observar que este tipo de normas abarcan un gran número de aspectos de nuestra vida de relaciones interhumanas, por lo que, existe gran diversidad de deberes que éstas imponen.

Aún cuando a veces las normas de trato social se asemejan a las normas morales, no encajan dentro del

concepto de la moral y a pesar de su carácter social tampoco coinciden con la esencia de lo jurídico, aún cuando su sentido es externo.

En un estudio primario, podemos decir que las normas de trato social se manifiestan en forma consuetudinaria y son exigidas en forma anónima por los miembros de un determinado grupo o círculo social, sin contar con un medio coercitivo para ser aplicadas o impuestas por la fuerza en caso de su incumplimiento, aún cuando existe la amenaza de una sanción de repudio o censura por parte del grupo social correspondiente.

Además, es necesario tomar en cuenta que la presión efectiva de las normas de trato social es a veces muy intensa, tanto, que con frecuencia sentimos que debemos cumplirlas aún cuando íntimamente no lo deseamos, ya que esa fuerza es mayor que la voz de la conciencia o que la intimidación del Derecho; un ejemplo de lo anterior fue el caso del duelo en épocas pasadas, el Derecho a pesar de su coercitividad y el poder ser aplicado inexorablemente, resultó ineficaz para suprimir esa conducta que tenía una honda raigambre en reglas consuetudinarias del trato social y sólo desapareció cuando perdieron vigencia social las costumbres que la mantenían y fueron substituidas por otras convicciones sociales que consideraron a los lances de honor como cosa ridícula.

Para realizar el estudio de las normas de trato social, enunciaremos primero las doctrinas que

niegan la posibilidad de distinguir las normas jurídicas de las normas de trato social sustentado principalmente por Giorgio del Vecchio y Gustavo Radbruch, y en segundo término veremos los criterios distintivos propuestos por los autores Stammler, Jhering y García Maynez. Antes de estudiar a estos autores, es necesario señalar en forma breve los puntos comunes que existen entre las normas jurídicas y las normas de trato social.

Ambas se manifiestan en forma social y por lo mismo tienen una dimensión de exterioridad, ya que las normas de trato social solamente rigen en los momentos en que estamos en compañía de otras personas, las exigencias de la moda se refieren a un aspecto externo de la conducta y las reglas de urbanidad y cortesía tienen la misma característica. Otra nota en común entre ambos tipos de normas es lo que el maestro García Maynez llama la absoluta pretensión de validez.

"No se trata de invitaciones o consejos, sino de exigencias que reclaman un sometimiento incondicional, sin tomar en cuenta la aquiescencia de los obligados. Generalmente, los convencionalismos son exigencias tácitas de la vida colectiva, es decir, carecen de una formulación expresa y absolutamente clara; pero nada impide admitir la posibilidad de que se les formule e inclusive se les codifique. Una prueba de ello la encontramos en los manuales de urbanidad y los

códigos del honor". (8)

2.2.1 DOCTRINAS QUE NIEGAN LA POSIBILIDAD DE DISTINGUIR LAS NORMAS JURIDICAS DE LAS REGLAS DE TRATO SOCIAL.

2.2.1.1 GIORGIO DEL VECCHIO.

"La actividad humana - dice el jurista italiano - puede hallarse sujeta a obligaciones que unas veces tienen una indole típicamente moral y otras asumen carácter jurídico. Las normas creadoras de las primeras son siempre unilaterales; las que establecen las segundas poseen estructura bilateral lógicamente, no es posible admitir la existencia de una regla de conducta que no pertenezca a alguna de las dos categorías que hemos citado, es decir, que no sea imperativa simplemente o imperativo - atributiva. En el mundo real encontramos, sin embargo, una larga serie de preceptos de aspecto indefinido, relativamente a los cuales resulta difícil la determinación de su naturaleza.

Tales preceptos parecen a veces a la moral y a veces al derecho, por lo cual se ha dicho que se hallan a igual distancia de las normas de aquéllas y de éste. Pero un examen atento revela al

(8) GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Ob. Cit., pp. 26 y 27.

investigador que, o bien imponen deberes solamente, caso en el cual son imperativos morales, o conceden además facultades y entonces poseen carácter jurídico. Estas reglas de perfil equivoco pueden ser normas imperativo - atributivas que han perdido su estructura bilateral o, por el contrario, preceptos morales que aspiran a convertirse en reglas de derecho. Los llamados convencionalismos no constituyen, de acuerdo con lo expuesto, una clase especial de normas, sino que pertenecen, convenientemente al ámbito de la moral, en cuanto no facultan a nadie para exigir la observancia de las obligaciones que postulan". (9)

Es cierto que entre las normas de trato social y las normas morales, tienen en común su unilateralidad, ello significa que frente al individuo obligado no hay otra persona autorizada para exigirle el cumplimiento, puede haber una sanción de reprobación externa (del grupo) o interna (del propio individuo) pero esa sanción no podrá forzar al obligado a cumplir la norma moral o la de trato social.

Sin embargo, el jurista italiano Giorgio del Vecchio, no analiza que las normas morales consideran al obligado en su individualidad, en su

(9) DEL VECCHIO, GIORGIO. FILOSOFIA DEL DERECHO. Segunda edición Castellana, Tomo I, p. 414, Citado por García Maynez, Eduardo. Ob. Cit., p. 27.

vida plenaria y propia, mientras que las normas de trato social toman en cuenta al sujeto como miembro sustituible o intercambiable de un círculo o grupo, además la moral exige una conducta esencialmente interna, mientras que las normas de trato social persiguen un comportamiento fundamentalmente externo; recordemos por ejemplo el sujeto que saluda de acuerdo con las normas de trato social, cumple con ellas aún cuando la manifestación exterior de su conducta de afecto o respeto no concuerden con los sentimientos que profesa a esa persona, en este caso no se incumple la regla de urbanidad que ordena saludar en tal o cual forma, sino que incumple la norma moral que prohíbe la hipocresía. Ahora veamos la tesis de Gustavo Radbruch.

2.2.1.2 GUSTAVO RADBRUCH.

"Todos los productos de la cultura caracterizanse - según el maestro germánico - por constituir una conserie de obras orientadas hacia la consecución de lo valioso. El arte de un país o de una época, por ejemplo, es el conjunto de producciones en que late el anhelo de alcanzar la belleza, aún cuando muchas de ellas representen intentos fracasados o realizaciones imperfectas. El derecho, la moral, la religión, en una palabra, todas las formas de cultura, poseen orientación análoga y tienden siempre al logro de valores: justicia, bondad, santidad, etc. Pero si inquirimos cuáles sirven de meta a los convencionalismos no lograremos

descubrirlos, sencillamente porque no existen. Los conceptos culturales referidos a un valor, pueden definirse como ayuda de la idea a que se orientan. De esta manera hemos determinado a la moral como la realidad cuyo sentido estriba en desarrollar la idea de lo bueno y al derecho como la realidad que tiene el sentido de servir a la justicia. Una idea, empero, a la que el decoro social pudiera orientarse, no se encuentra, y con ello fracasa la comensurabilidad de la moral y el derecho, por un lado, con el decoro social, por otro. El decoro social no puede coordinarse a los otros conceptos culturales, carece de sitio en el sistema de los conceptos de la cultura. La conexión entre derecho y convencionalismos, no es, en realidad, de orden lógico, sino histórico. Esto quiere decir que los usos pueden ser una etapa embrionaria de los preceptos del derecho, o bien, por el contrario, una degeneración de los mismos. Tal circunstancia sólo se explica en cuanto dichas reglas no difieren de una manera substancial". (10)

No estoy de acuerdo en que las normas de trato social no tiendan al logro de valores ya que por ser producto del hombre siempre están orientadas a algún fin, teniendo éste algo de semejanza con la convivencia social, esto es así ya que en el momento mismo en que se facultase jurídicamente a una persona para exigir la observancia de una norma de trato social, el deber impuesto por ésta se

(10) RADBRUCH, GUSTAVO. Ob. Cit., p. 68.

convertirá en jurídico y por ende tendería necesariamente a cumplir con los fines del derecho. Considero que los fines a los cuales se orientan las normas de trato social son el decoro, las buenas costumbres, decencia, etc., que en forma unida traen consigo una buena y fructífera convivencia social.

"Ciertamente las normas de trato social apuntan a la realización de determinados valores, a saber: de los valores que pueden designarse con los nombres de decoro, de decencia, de finura, de buenas formas, etc. Lo que ocurre es que esos valores, que desde luego pertenecen a la familia de los valores éticos, sin embargo, se distinguen dentro de ésta frente a los valores morales en sentido estricto. Ya dije que cabe clasificar los valores éticos en tres grandes especies: los puramente morales, los jurídicos y los del decoro". (11)

Esto es así porque puede suceder que un sujeto perfectamente moral que tiene un espíritu puro, esté en déficit, sea un mal adaptado o esté en perpetuo desentono con las normas del trato social. Por otro lado, existen individuos muy correctos en cuanto al cumplimiento de las normas de trato social, que, sin embargo, llevan por dentro un alma inmoral.

El derecho deja de regular gran número de conductas

(11) RECASENS SICHES, LUIS. Ob. Cit., p. 101.

externas de los individuos, no porque las considere sin importancia para la convivencia social, sino que se da cuenta que con las normas de trato social se cumple con el objetivo de convivencia humana, pero cuando estas no sirven para alcanzar el fin por su constante violación, en este momento se les dota de coercibilidad y son impuestas inexorablemente. Pensamos por ejemplo cuando empezaron a circular los primeros automóviles, los conductores se cedían el paso unos a otros imperando una norma de trato social de cortesía, sin embargo, al aumentar cuantitativamente los vehículos, el derecho tuvo que regular la circulación de éstos para conservar la armonía y la paz social.

Ahora bien, en lo referente a las diferencias que existen entre las normas jurídicas y las reglas de trato social, las veremos al estudiar las doctrinas que distinguen ambos tipos de normas.

2.2.2 DOCTRINAS QUE DISTINGUEN LAS NORMAS JURIDICAS DE LAS REGLAS DE TRATO SOCIAL.

2.2.2.1 TESIS DE RODOLFO STAMMLER.

"Las normas de Derecho y los convencionalismos sociales deben ser distinguidos, según el profesor Rodolfo Stammler, atendiendo a su diverso grado de pretensión de validez. Las primeras pretenden valer de manera incondicional y absoluta independiente de

la voluntad de los particulares; los segundos son invitaciones que la colectividad dirige al individuo, incitándolo a que se comporte de determinada forma. La voluntad jurídica por su carácter autárquico, prevalece sobre las reglas convencionales por su eficacia de simples invitaciones. Estas se circunscriben al puesto que el derecho les cede y señala". (12)

Las normas de trato social, son exigencias de tipo normativo y no invitaciones a comportarse de determinada manera, ya que quien formula una invitación deja en libertad al invitado de aceptarla o no, en cambio las reglas de trato social son exigidas por los miembros de un grupo o círculo social ya que quieren que sean acatadas exigiendo un sometimiento incondicional sin importarles si está de acuerdo o no el obligado por la regla.

2.2.2.2 TESIS DE RODOLFO JHERING.

"Si en otra época, antes de que profundizara mis estudios sobre las reglas convencionales - escribe Jhering - se me hubiera preguntado en dónde radica la diferencia entre aquéllas y el Derecho, habría

(12) STAMMLER, RODOLFO. FILOSOFIA DEL DERECHO. Traducción de W. Roces, p. 102, Citado por García Maynez, Eduardo. Ob. Cit., p. 29.

respondido: Únicamente en la diversidad de su fuerza obligatoria. El Derecho apoya la suya en el poder coactivo, puramente mecánico, del Estado; los usos en la coacción psicológica de la sociedad. Desde el punto de vista del contenido no ofrecen ninguna diferencia; la misma materia puede asumir forma jurídica o forma convencional. A mis investigaciones posteriores sobre el propio tema debo la convicción de que al contraste externo corresponde otro interno; es decir: que hay materias que, de acuerdo con su fin, pertenecen al derecho, y otras que, por igual razón, corresponden a los convencionalismos; lo que no excluye la posibilidad de que, históricamente adopte aquél la forma de éstos, o los segundos la del primero". (13)

Es cierto que por regla general, en un tiempo y lugar determinados, hay algunas materias que son objetos de regulación jurídica y otras de regulación convencional. Sin embargo, históricamente ha acontecido que conductas específicas han sido reglamentadas por normas de trato social y que posteriormente el derecho ha reglamentado esas mismas conductas por que considera necesario hacerlo para proteger la paz, la justicia y el bien común; ya que la forma como eran reguladas esas conductas por las normas de trato social, que en su tiempo

(13) JHERING, RODOLFO. EL FIN DEL DERECHO. Traducción de Leonardo Rodríguez, Tomo II, p. 296, Citado por García Maynez, Eduardo, Ob. Cit., p. 30.

fueron buenas, con el transcurso del mismo, se consideró necesaria la obligatoriedad de su cumplimiento y no dejarlo simplemente a la voluntad del obligado, ya que su no observancia originaba un desorden social.

En un análisis histórico del duelo nos damos cuenta que éste al aparecer fue regulado por normas de trato social, existiendo para el efecto los llamados códigos de honor. Esta figura es definida como: "el encuentro armado entre dos personas, previas estipulaciones del reto, en sitio y hora determinados, asistidos por sus respectivos padrinos" (14) es decir, se trataba de un combate a mano armada, por causa de honor, con previo acuerdo, con equivalencia de armas y condiciones y limitándose las armas a pistolas, espadas o sables.

En esa época el Derecho no regulaba el duelo considerando que la sola reglamentación del mismo por las reglas de trato social eran suficientes para el logro del bien común, la justicia y el orden social, ya que el duelo se llevaba a cabo para reparar el honor ultrajado y era precedido de un desafío que tenía lugar en presencia de testigos, existiendo un acuerdo y equivalencia en las armas que se iban a utilizar, así como el lugar y el tiempo del encuentro. Sin embargo, después el

Derecho tuvo que prohibirlo porque el daño que con el duelo se causaba (en ocasiones hasta la muerte) era mayor que el daño inferido al honor, por lo que se consideró como figura delictiva, no al duelo por sí mismo, sino en razón a los daños causados (lesiones u homicidio) aún cuando, como hasta la fecha, la penalidad es atenuada.

El Código Penal del Distrito Federal señala en su Artículo 297:

"Si las lesiones fueron inferidas en riña o en duelo, las sanciones señaladas en los artículos que anteceden, podrán disminuirse hasta la mitad o hasta los cinco sextos, según que se trate del provocado o del provocador y teniendo en cuenta la mayor o menor importancia de la provocación y lo dispuesto en los Artículos 51 y 52"

y en el Artículo 308 del mismo ordenamiento se señala:

"Si el homicidio se comete en riña, se aplicará a su autor de cuatro a doce años de prisión. Si el homicidio se comete en duelo, se aplicará a su autor de dos a ocho años de prisión..."

Por lo anterior el duelo, por las consecuencias que ocasiona en la integridad física de las personas, es un delito: "el que se niega a aceptar un desafío cumple con la ley pero se expone al desprecio social, sobre todo en la época en la cual el duelo se empezó a regular por el Derecho; quien acepta el

duelo, satisface las exigencias sociales y, al propio tiempo, al lesionar o matar a su contrincante se transforma en delincuente". (15)

2.2.2.3 TESIS DE EDUARDO GARCIA MAYNEZ.

"En nuestro concepto, - dice García Maynez - la distinción entre regulación jurídica y convencionalismos sociales debe hacerse atendiendo al carácter bilateral de la primera y a la índole unilateral de los segundos. A diferencia de las normas del Derecho, que poseen siempre estructura imperativo - atributiva, los convencionalismos son, en todo caso, unilaterales.

Ello significa que obligan, mas no facultan
 Aún cuando Derecho y convencionalismos coinciden en su exterioridad, siempre será posible distinguirlos en función de las otras dos notas. La regulación jurídica es bilateral y exige una conducta puramente exterior; los convencionalismos prescriben también una conducta externa, pero tienen estructura unilateral". (16).

(15) CARRANCA Y TRUJILLO, RAUL. CARRANCA Y RIVAS, RAUL. CODIGO PENAL ANOTADO. Sexta edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1976, p. 563.

(16) GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Ob. Cit., p. 33

Se considera como un deber impuesto por una norma de trato social de cortesía, el ceder el asiento a una dama que viaja en un transporte colectivo, pero tal deber no constituye una deuda que faculte legalmente a exigir la observancia de esa regla de trato social, porque de ser así, ésta se convertiría en obligación jurídica. Ahora bien, las normas morales y las reglas de trato social son unilaterales; pero aquéllas exigen en todo caso la rectitud de intención mientras que éstas quedan plenamente cumplidas cuando el sujeto realiza u omite los actos respectivamente ordenados o prohibidos, sin importar los móviles de su actitud.

En resumen, las normas de trato social se asemejan a las normas jurídicas en su índole externa, pero difieren de ellas en su unilateralidad; en cambio con las normas morales coinciden en su unilateralidad pero se distinguen en cuanto a la intención que debe imperar en el sujeto llamado a cumplirlas. Por lo tanto, exterioridad y bilateralidad son atributos del derecho, unilateralidad e interioridad los de la moral y exterioridad y unilateralidad de las normas de trato social.

Sigue diciendo García Maynez que otra de las diferencias que existen entre las normas jurídicas y las reglas de trato social consiste en que: "la sanción de éstas últimas es generalmente indeterminada, no únicamente en lo que a su intensidad respecta, sino en lo que a su naturaleza concierne. Las sanciones del Derecho, en cambio,

hállanse determinadas casi siempre, en cuanto a su forma y cantidad. Inclusive en los casos en que se deja al juez cierta libertad para imponerlas, como sucede en la institución del arbitrio judicial, de antemano puede saberse cuál será la indole de la pena, y entre qué límites quedará comprendida".
(17)

Las sanciones jurídicas son previsibles y deben aplicarse por órganos especiales y competentes para ello, de acuerdo con un procedimiento previamente fijado; las sanciones sociales no pueden preverse en todos los casos y su intensidad así como su forma de aplicación dependen de circunstancias especiales de grupo, ya que la violación de una misma norma de trato social suele provocar reacciones diferentes, en cambio, la violación de la misma norma jurídica debe sancionarse, si las circunstancias no varían, en igual forma.

(17) IDEM, p. 34.

3. NATURALEZA Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LAS NORMAS JURIDICAS.

3.1 NOCION DE NORMA JURIDICA.

La norma jurídica está constituida por dos elementos esenciales, el material y el formal, sin cuya concurrencia, hablando en términos estrictos, no existe.

"Para el jurista Francés Julien Bonecase, la ley tiene dos significados, uno estricto, la ley es una regla de Derecho directamente emanada del Poder Legislativo, con aprobación y sanción del Poder Ejecutivo, mediante la promulgación respectiva; pero en su sentido amplio, la ley es una regla abstracta y obligatoria de conducta, de naturaleza general y permanente, que se refiere a un número indefinido de personas, de actos o de hechos, con aplicación durante un tiempo indefinido y dotada del carácter coercitivo del Derecho". (18)

(18) BONECASE, JULIEN. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Traducida por José M. Cajica Jr. Tercera Edición, Editorial Cajica, Puebla, México, 1944, p. 33, citado por Peniche López, Edgardo. INTRODUCCION AL DERECHO Y LECCIONES DE DERECHO CIVIL. Novena edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1974, p. 37.

La definición que de ley en sentido estricto hace Bonecase, se refiere esencialmente al elemento formal de las normas jurídicas cuando menciona a quien la elabora, sin embargo al señalar que "... emana del Poder Legislativo ...", con aprobación y sanción del Poder Ejecutivo, no es muy correcta su apreciación, ya que no en todos los casos las normas jurídicas emanan del Poder Legislativo, ni tampoco son aprobadas y sancionadas por el Poder Ejecutivo; nosotros preferimos señalar que las normas jurídicas son elaboradas por una autoridad socialmente instituida y competente, de esta manera abarcamos a todas las autoridades que legalmente tienen facultades para crear normas jurídicas y que son objeto de estudio en la presente tesis.

Ahora bien. Julien Bonecase al definir a la ley en su sentido amplio da los elementos esenciales que deben contener las normas jurídicas en su aspecto material, los cuales analizaremos en el punto siguiente.

3.2 EL ELEMENTO MATERIAL DE LAS NORMAS JURIDICAS.

Al analizar la definición de ley en sentido amplio dada por Julien Bonecase, podemos inferir que el elemento material de las normas jurídicas se integra de tres condiciones o elementos esenciales, para ser consideradas como tales, que son:

- a. su carácter obligatorio,

- b. su naturaleza general y,
- c. que se establezca en términos abstractos.

Son estos los elementos que debe contener toda norma jurídica, al faltar cualquiera de ellos, la norma jurídica como tal no existe por desaparecer su elemento material. A continuación estudiaremos cada uno de estos aspectos que conforman el elemento material de las normas jurídicas.

3.2.1 EL CARACTER OBLIGATORIO DE LAS NORMAS JURIDICAS.

Toda norma jurídica debe ser obligatoria; si no lo fuera, perdería su carácter y dejaría de ser una manifestación verdadera del Derecho, ya que éste no alcanzaría sus fines naturales si sus reglas carecieran de fuerza impositiva.

En el capítulo segundo de esta tesis, al hablar de las diferencias que existen entre las normas morales y las jurídicas, señalamos que éstas últimas tienen como una de sus características esenciales el poder ser impuestas coercitivamente y abordamos este tema. Ahora, únicamente hablaremos de la sanción como el medio coactivo que sirve para imponer la observancia de la norma jurídica, pero antes es importante conocer cual es la estructura lógica de éstas.

"La norma jurídica preconiza o supone un acontecimiento que al ocurrir produce las

consecuencias previstas en la misma norma. En este punto los enunciados del Derecho se asemejan por cuanto estatuyen relaciones de causa a efecto. Toda causa tiene un efecto. Ningún efecto se produce sin causa.

Tocante a la norma jurídica, la causa que genera su aplicación es lo que se conoce con el nombre de Supuesto Jurídico; sin su existencia el precepto resulta inoperante. La estructura de la norma jurídica tiene que ser lógica en virtud de que científicamente tiende a ser aplicable con rigorismo causístico". (19)

Resulta claro que al cumplirse el supuesto previsto por la norma, se deberá dar de esta misma manera, la consecuencia jurídica o sanción prevista por la propia norma; entre el supuesto y la consecuencia se establece un nexo llamado relación jurídica. La sanción no es siempre ostensible, porque las normas jurídicas son observadas y cumplidas generalmente en forma voluntaria por la sociedad; la sanción sólo se manifiesta cuando se realiza el supuesto jurídico y no se cumple o se observa la consecuencia jurídica.

Ahora bien, como ya vimos no sólo las normas jurídicas al no ser observadas acarrear una sanción, ya que existe otro tipo de normas que también al ser transgredidas traen consigo ciertas consecuencias o

(19) PENICHE LOPEZ, EDGARDO. Ob. Cit., p. 27.

efectos, la diferencia esencial radica en que las normas jurídicas, en caso necesario y si es posible, son aplicadas e impuestas por la fuerza; ya que en primera instancia el sentido primario de toda norma jurídica es el de imponer a toda costa la conducta debida, pero si ello no es posible, la sanción consistirá en exigir al trasgresor de la norma jurídica, que realice una conducta que reemplace y sustituya a la que no es posible realizar.

Aunque la aplicación de la ley no requiere usualmente la intervención de la autoridad, en virtud del acatamiento voluntario y espontáneo de los interesados, sin embargo, existen casos en que invariablemente debe intervenir alguna autoridad para comprobar la realización del supuesto jurídico que motiva la aplicación de su consecuencia o sanción, como en el derecho penal, que necesariamente debe quedar probada la comisión del delito para aplicar la consecuencia legal, que es la pena.

En síntesis, podemos señalar que la consecuencia que atribuye la norma jurídica a la no observancia de lo preceptuado por ella, es lo que se denomina sanción jurídica, la cual puede traducirse en cumplimiento forzoso, cuyo fin consiste en obtener la observancia de la norma infringida, o en su defecto, indemnización, consistente en obtener del sancionado una prestación equivalente al deber jurídico primario, o por último, la sanción puede consistir en un castigo cuya finalidad es imponer una pena, como por ejemplo el pago de costas judiciales, al

sujeto incumplidor del deber jurídico.

"No persigue por tanto el castigo el incumplimiento del deber jurídico primario ni la obtención de prestaciones equivalentes. De lo anterior se traduce que las relaciones entre el deber jurídico primario y el constitutivo de la sanción, son de dos naturalezas: una, de coincidencia como es el cumplimiento forzoso y otra de no coincidencia como es la indemnización y el castigo". (20)

Por último es necesario mencionar que las sanciones en el Derecho Penal reciben la denominación específica de pena, la cual es definida como "El sufrimiento impuesto por el Estado, en ejecución de una sentencia, al culpable de una infracción penal". (21)

La vida en sociedad exige que nos abstengamos de realizar ciertos actos que harían imposible la convivencia, como por ejemplo: matar, y que hagamos otros que son indispensables para la existencia de la comunidad, como por ejemplo: pagar los impuestos

(20) PENICHE BOLIO, FRANCISCO J. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975, p. 99.

(21) CUELLO CALON, EUGENIO. DERECHO PENAL (PARTE GENERAL). Novena edición, Editorial Nacional, México, 1976, p. 579.

En estos casos, cada norma se descompone en realidad en dos: la que autoriza, ordena o prohíbe y la que amenaza con la sanción al que no cumpla aquella orden o prohibición. Se prohíbe matar y se amenaza al que mate con una pena de determinados años de prisión.

"Es interesante señalar, sin embargo, que en vano buscaremos en los textos legales, en éste y en otros muchos casos, la norma que expresamente prohíba matar. Lo único que hallaremos son normas que determinan la pena del que mate. De este hecho no debe deducirse, como algunos han hecho, que no existen tales prohibiciones y órdenes, sino simplemente que no se expresan porque están sobreentendidas en esas amenazas de sanción". (22)

3.2.2 LA GENERALIDAD DE LA NORMA JURIDICA Y SU ABSTRACCION.

Para definir los otros dos elementos materiales de las normas jurídicas, citaremos al maestro Francés León Duguit quien sostiene en su libro "Manual de Derecho Constitucional" lo siguiente:

(22) LATORRE SEGURA, ANGEL. INTRODUCCION AL DERECHO. Quinta edición, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1972, p. 17.

"La ley es una disposición establecida por vía general. Queremos decir con ésto que la ley constituye en si misma una disposición que no desaparece después de su aplicación a un caso previsto y determinado previamente, sino que sobrevive a esta aplicación y que sigue aplicándose mientras no se derogue, a todos los casos idénticos al previsto. Este carácter de generalidad subsiste aún cuando de hecho no se aplique la ley más que una sola vez. La disposición dictada por vía individual se establece, en cambio, en atención a un caso determinado exclusivamente. Una vez aplicada, desaparece la ley. Puesto que el propósito especial, concreto, exclusivo, para el cual se dictara, se ha realizado o se ha logrado ya. La disposición de la ley dictada con carácter general sobrevive a su aplicación a una o muchas especies determinadas. Por ser general es, asimismo, abstracta; con lo que se da a entender que, al dictarse, no se tiene en cuenta especie o persona alguna. La disposición por vía individual y concreta no es una ley en sentido material; será una ley en sentido formal si emana del órgano Legislativo. Desde el punto de vista material puede ser, según las circunstancias, un acto administrativo o un acto jurisdiccional". (23).

(23) DUGUIT, LEON. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL, p. 88. Citado por Burgoa, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Decimoprimer edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, p. 305.

Como podemos observar, las normas jurídicas deben establecerse en términos generales, deben ser disposiciones aplicables no a determinadas personas o actos en particular, sino que deben ser dirigidas a regular un número indeterminado e indefinido de actos y personas. Todo sujeto al caer dentro del supuesto jurídico queda sometido a la orden general de la norma jurídica.

Una vez expedida la norma jurídica, podrán o no presentarse casos que realicen el supuesto, pero se aplicará la consecuencia en el momento en que se opere el primero. Es decir, la norma jurídica debe expresarse en términos abstractos para aplicarse a casos concretos cuyo número el legislador no puede prever, lo cual lo obliga a hacer abstracción de ellos.

Ahora bien, existen normas jurídicas que regulan situaciones abstractas determinadas. normas que se agrupan en un mismo cuerpo de leyes y que son llamadas leyes especiales, tal es el caso del Código de Comercio, la Ley de Sociedades Mercantiles, la Ley de Instituciones de Fianzas, de Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, etc. Lo que peculiariza a una ley especial es la circunstancia de que opera en una situación jurídica determinada, pero al referirse a ella lo hace de manera abstracta, general, impersonal y alude a individuos indeterminados e indeterminables en cuanto a su número.

Así las leyes que mencionamos, rigen

respectivamente, para la situación especial del comerciante, de las empresas mercantiles, de las instituciones de fianzas y para los títulos de crédito, pero al regularlos, lo hace en forma general y abstracta, porque comprende indistintamente a todas las personas que sean o puedan ser comerciantes, o a todas las personas morales mercantiles presentes o futuras, o a todas las instituciones de fianza actuales o por constituirse, o a todos los giradores presentes o futuros, sin ceñirse a un comerciante, a una sociedad mercantil, a una institución afianzadora o a un girador individualmente considerados.

Por lo anterior, una ley especial no deja de ser general y abstracta, debido a que no regula situaciones individuales que se refieran a una sola persona o a un número limitado de sujetos, sino que se refiere a todo individuo o entidad moral que se encuentre en la posición abstracta determinada que rige.

Como hemos visto, todas las disposiciones legales desde del punto de vista material deben ser abstractas, impersonales y generales, ya que al no tener estos elementos estaríamos ante una ley privativa, la cual regula situaciones en relación con una sola persona o con varias pero perfectamente bien determinadas y concretas.

El maestro Juventino V. Castro nos define a las leyes privativas como aquellas "... que no reúnen las características de las normas jurídicas de

generalidad, abstracción e impersonalidad que le corresponden, ya que se refieren a regulaciones creadas especialmente para un caso concreto, violándose el principio de la igualdad que frente a la ley deben tener todas las personas que concurren en la hipótesis jurídica de la norma". (24)

Esta garantía de igualdad se encuentra consagrada en el Artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la siguiente manera:

Artículo 13.- "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas..."

Por otro lado, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado con claridad lo que se debe entender por "Ley Privativa", al señalar que:

"Leyes Privativas.- Es carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstracta (es decir, que deban contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobrevivan a esta aplicación y se apliquen sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos a que previenen, en cuanto que no sean abrogadas).

(24) CASTRO, JUVENTINO V. LECCIONES DE GARANTIAS Y AMPARO. Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, p. 177.

Una ley que carece de estos caracteres, va en contra del principio de igualdad garantizado por el Artículo 13 Constitucional, y aún deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia. Las leyes pueden considerarse como privativas, tanto las dictadas en el orden civil como en cualquier otro orden, pues el carácter de generalidad, se refiere a las leyes de todas las especies, y contra la aplicación de las leyes privativas protege el ya expresado Artículo 13 Constitucional". (25)

La tesis jurisprudencial que acabamos de ver, prohíbe que se apliquen a una persona, leyes privativas, sin embargo, la actividad legislativa está exenta o no cae en la prohibición Constitucional de expedir leyes de esta índole.

Esta situación, no obstante, en nada hace nugatoria la garantía individual de que nadie puede ser juzgado por disposiciones legales privativas, ya que la norma jurídica no afecta a nadie hasta no ser aplicada, a no ser que sea autoaplicativa, en cuyo caso opera la prohibición consignada en la parte inicial del Artículo 13 Constitucional, la cual se puede hacer valer por medio del juicio de amparo.

La garantía de igualdad consistente en que a nadie puede aplicarse una ley privativa es de consagración y de vigencia real, relativamente reciente. En la historia se observa a menudo la expedición de leyes privativas dictadas en perjuicio de una o varias personas determinadas, sobre todo en materia criminal. La Declaración Francesa de 1789, en su Artículo VI, al consagrar la igualdad legal, propiamente desautorizaba la expedición de leyes privativas que vinieran a desvirtuar esa igualdad; no obstante, los gobiernos revolucionarios dictaban disposiciones legales para un solo individuo o un grupo de personas determinadas, sobre todo en materia penal.

En México, se consignó en forma expresa la prohibición de ser juzgado por leyes privativas hasta la Constitución de 1857. pues en los ordenamientos anteriores sólo de manera tácita se comprendía, es más, aún ya promulgada esta Constitución, se dictó en junio de 1861 una ley privativa por las autoridades liberales declarando proscritos a los generales conservadores Félix Zuloaga, Leonardo Márquez y Tomás Mejía.

Hasta aquí lo referente al elemento material de las normas jurídicas, ahora abordaremos el tema relacionado con las autoridades legalmente facultadas para crearlas, lo cual constituye su elemento formal.

3.3 EL ELEMENTO FORMAL DE LAS NORMAS JURIDICAS.

Como ya mencionamos al principio de este capítulo, la norma jurídica es una regla abstracta general y con carácter obligatorio, elaborada por el poder público, es decir por una autoridad socialmente instituida y competente.

En los pueblos de organización política más adelantada, esta función pertenece característicamente a un órgano especial llamado Poder Legislativo; pero esto no quiere decir que en principio no pueda realizarla cualquier otro órgano de gobierno, ya que esta función no es absolutamente privativa del Poder Legislativo, sino que cooperan a menudo con él otros órganos del Estado o tienen éstos en ciertos casos la facultad de crear normas jurídicas, tal como sucede en nuestro país.

Con arreglo a la forma política que un Estado tiene en un momento histórico, ciertos hombres o grupos de hombres, a través de los mecanismos establecidos en esa forma política, dictan normas jurídicas que son atribuidas al Estado como entidad permanente. Esto hace que la vigencia de esas normas sea también permanente, no en el sentido de que no puedan cambiar, ya que cambian y a veces con frecuencia, sino en el sentido de que la mudanza de los hombres que las dictaron o de la forma política a cuyo amparo nacieron, no supone su desaparición.

Tal cambio sólo puede tener lugar por una nueva

decisión de los hombres que constituyen los órganos habilitados para expedir normas jurídicas en cada momento. Así, conviven en la misma época normas jurídicas de diversas fechas y nacidas en las más variadas circunstancias políticas, así como de diversas categorías.

"No sólo el Estado puede crear Derecho, sino que tiene hoy el monopolio de su creación, en el sentido de que dentro de sus límites no puede existir otro Derecho que el dictado o reconocido por él". (26)

En efecto, no todas las normas jurídicas son expedidas directamente por el Estado, ya que las legislaciones reconocen en ciertos casos otras fuentes del Derecho, como la costumbre o los principios generales del Derecho, dándoles el carácter de obligatorios y por este medio al Estado al reconocerlos les da fuerza obligatoria como a las normas jurídicas expedidas por él. El Estado fija los casos, condiciones y límites en que estas fuentes del Derecho pueden ser reconocidas y aplicadas como si fueran normas jurídicas.

Afirmar que el Estado crea el Derecho quiere decir que determinadas personas o grupos de personas, que conforman instituciones u órganos, están facultados por el ordenamiento jurídico de ese Estado para

(26) LATORRE SEGURA, ANGEL. Ob. Cit., p. 22.

producir normas jurídicas. Cuales sean esos órganos y las formalidades a que han de sujetarse para la creación de esas normas jurídicas, depende también del propio ordenamiento jurídico del Estado.

Y decimos que característicamente es el órgano Legislativo el que crea las normas jurídicas de un Estado, ya que en los sistemas políticos en donde existe división de poderes, es este órgano el que en forma primordial realiza esta función, pero no el único, ya que junto a él, existen otros órganos que coadyuvan con aquél en la función legislativa, o bien tienen facultad de crear normas jurídicas aún cuando sean de diversa categoría.

Es por ello que antes de continuar, debemos hacer algunas reflexiones sobre el sistema de división de poderes, que ha sido adoptado por la mayoría de las Constituciones vigentes de los diversos Estados; reflexiones que permitirán darnos cuenta de que esta doctrina, no trata de postular a tres poderes soberanos, sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado.

3.3.1 ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA DIVISION DE PODERES.

"La doctrina de separación o división de poderes, aunque es muy antigua y se hace remontar hasta Aristóteles y quedó mejor precisada posteriormente por Locke, el cual la concretaba más bien a una

simple distinción de funciones públicas, fue expuesta en realidad por Montesquieu, quien dió la fórmula jurídica que han seguido desde entonces la mayoría o casi la unanimidad de las Constituciones vigentes en los diversos pueblos, y muy particularmente la Constitución de los Estados Unidos de América, que tomó como modelo y como punto de partida las doctrinas de este eminente jurista del siglo XVIII. Los propósitos de Montesquieu, más que facilitar al ejercicio de las funciones del Estado por medio de una división de trabajo y organización equilibrada del mismo, tuvieron por fin garantizar la libertad política que él consideraba imposible en cualquier régimen de gobierno en que preponderaba un solo órgano del Estado, ya fuera individual o colectivo". (27)

En efecto, esta doctrina tiene sus antecedentes en la Grecia Clásica donde Aristóteles en su libro "La Política" (28), trata este tema al realizar un estudio comparativo entre varias constituciones de su época, diferenciando la Asamblea Deliberante, del

(27) LANZ DURET, MIGUEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Novena edición, Editorial Continental, México, 1984, p. 102.

(28) ARISTOTELES. LA POLITICA. Traducido por Antonio Gómez Robledo, Quinta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973, Libro II, Capítulo IX, pp. 194-196.

Grupo de Magistrados y el Cuerpo Judicial y sirvió de inspiración a los intelectuales de la Revolución Francesa como John Locke, quien sustenta los principios de la división de poderes en su libro "Ensayo sobre el Gobierno Civil" en donde señala:

"El poder legislativo es aquel que tiene el derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma. No es necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio; las leyes están destinadas a ser cumplidas de manera ininterrumpida, y tienen vigencia constante; para hacerlas sólo se requiere escaso tiempo. Además, tampoco es conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas. Ello daría lugar a que eludiesen la obediencia a esas mismas leyes hechas por ellos, o que las redactasen y aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, llegando por ello a que esos intereses fuesen distintos de los del resto de la comunidad, cosa contraria a la finalidad de la sociedad y del gobierno. Por esa razón, en las comunidades políticas bien ordenadas y en que se tiene en cuenta como es debido el bien de la totalidad de quienes la forman, el Poder Legislativo suele ponerse en manos de varias personas; éstas, debidamente reunidas, tienen por sí mismas, o conjuntamente con otras, el poder de hacer leyes, y una vez promulgadas éstas se separan los legisladores estando ellos mismos sujetos a ellas. Esto representa para dichos legisladores un motivo suplementario poderoso para que tengan cuidado de conformarlas al bien público.

Pero por la misma razón de que las leyes se hacen de una vez, y que su elaboración sólo exige un tiempo bastante corto, aunque su fuerza de obligar es constante y duradera, siendo como es necesario aplicarlas sin interrupción y de una manera constante, se impone la necesidad de que exista un poder permanente que cuide de la ejecución de las mismas mientras estén vigentes. De ahí nace que los Poderes Legislativo y Ejecutivo se encuentren con

frecuencia separados.

Existe en toda comunidad política otro poder al que podría aplicarse el calificativo de natural, puesto que corresponde a una facultad que cada uno de los hombres poseía naturalmente antes de entrar en sociedad. Aunque los miembros de una comunidad política siguen siendo siempre personas distintas y son regidos por las leyes de la sociedad en sus relaciones mutuas y como tales personas, sin embargo, todos ellos en conjunto y con referencia al resto del género humano forman un solo cuerpo; este cuerpo se halla colocado en relación al resto del género humano en el mismo estado de naturaleza en que se encontraban antes todos los miembros que lo constituyen. Por esa razón, las disputas que surgen entre cualquiera de los miembros de la sociedad y otras personas que se encuentran fuera de la misma, corresponden a la comunidad entera; el daño hecho a un miembro de ese cuerpo compromete a todos en la tarea de exigir una reparación. Tenemos, pues, que la comunidad, tomada globalmente, constituye un solo cuerpo, y que este cuerpo se encuentra en el estado de naturaleza por lo que se refiere a todos los demás Estados o personas ajenas a la comunidad".

(25)

Estas ideas de Locke tuvieron gran influencia en el pensamiento de otro gran doctrinario de la Revolución Francesa, Montesquieu. Este autor en su libro "Del Espíritu de las Leyes" sostiene que la diversidad de órganos y la clasificación de funciones del Estado, tiene como objetivo principal el evitar el abuso del poder y de esta manera el poder detiene al propio poder, pasando a segundo término la necesidad de especializar las actividades del Estado.

Para Locke, tres son los poderes del Estado: el Legislativo, que expide las leyes, el Ejecutivo que las ejecuta y el Federativo, que es el encargado de asuntos exteriores y de la seguridad, sin embargo, no tomó en cuenta el sistema Judicial. Y es precisamente en estos puntos el mérito de Montesquieu, quien distinguió la función judicial de la función administrativa, no obstante que las dos consisten en aplicar las leyes, y además, de agrupar la función federativa referida a las relaciones exteriores y a la seguridad interior en la función ejecutiva.

Dice en efecto Montesquieu:

"En cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y previene las invasiones. Por el

tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a éste último Poder Judicial, y al otro Poder Ejecutivo del Estado.

La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad; para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro.

Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares". (30)

Sin embargo, Montesquieu erróneamente considera la existencia de los tres poderes de un Estado, descomponiendo o seccionando la soberanía del mismo en tres órganos, los cuales constituyen tres autoridades diferentes e independientes entre sí; rompiendo con ello la unidad del Poder del Estado.

(30) MONTESQUIEU. DEL ESPIRITU DE LAS LEYES. Traducido por Nicolás Estévez, cuarta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, p. 104.

"El principio característico establecido por Montesquieu de separación entre los Poderes y de falta de cooperación y asociación entre los miembros, ha hecho que esa doctrina sea hoy rechazada unánimemente por los autores, y aún dentro de las Constituciones contemporáneas haya sido profundamente alterada y restringida con numerosas excepciones, como pasa con la nuestra vigente". (31)

Al respecto el autor Carre de Malberg nos dice:

"Desde el punto de vista teórico, la separación de Poderes sin relaciones entre las autoridades es inconciliable con la noción misma del Poder. En efecto el Poder no tiene otro objeto que hacer reinar soberanamente la voluntad del Estado. Ahora bien, esta voluntad es necesariamente una. Es preciso, por lo tanto, que si se pretende separar los Poderes se mantenga entre sus titulares una cierta cohesión o unidad de acción, pues de otro modo la voluntad del Estado correría el riesgo de ser disgregada por los múltiples órganos estatales en sentidos divergentes y contradictorios". (32)

(31) LANZ DURET, MIGUEL. Ob. Cit. p. 103.

(32) CARRE DE MALBERG, R. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Traducido por José Lión Depetre, s/edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 247.

Es necesario distinguir entre poder, funciones y órganos, el poder es uno y pertenece al Estado en su unidad, en cambio las funciones del Estado son múltiples, como igualmente múltiples son los órganos que lo integran.

"Esta distinción tan sencilla entre el poder, sus funciones y sus órganos está oscurecida, desgraciadamente, por el lenguaje usado en materia de poder, lenguaje que es completamente vicioso. En la terminología vulgar, y hasta en los tratados de derecho público, se emplea indistintamente la palabra poder para designar a la vez, sea el mismo poder, o sus funciones o sus órganos. Así por ejemplo, se emplea el término 'Poder Legislativo', bien para designar a la función legislativa o bien para referirse a las asambleas que redactan las leyes. Es evidente, sin embargo, que el cuerpo legislativo y la función legislativa son dos cosas muy diferentes". (33)

División implica que exista una distribución de las principales funciones estatales entre los diferentes órganos del Estado, órganos interdependientes que en su actuación conjunta desarrollan el poder público del Estado.

"Debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. SI

fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes soberanos, es decir, habría tres soberanías diferentes, lo que es inadmisibile, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía".
(34)

La clasificación de los órganos del Estado como Legislativo, Ejecutivo y Judicial deriva de la índole jurídica de las funciones que mayormente o de manera primordial realizan, ya que la "rigurosa separación de poderes es completamente irrealizable; por una parte porque las autoridades estatales quedarían colocadas en la imposibilidad de llevar su cometido nominal, si permanecieran encerradas dentro de una función material determinada y privadas del recurso de participar en cualquier función distinta. Es importante observar que la distinción material de las funciones se establece únicamente según la naturaleza intrínseca de los diversos actos de la potestad estatal. La actividad de los órganos, por el contrario, se ejerce en vista de fines estatales determinados. Por lo que, para alcanzar cualquiera de estos fines es indispensable que el órgano, que de ellos se haya enoargado, realice múltiples actos; los que por su naturaleza

(34) BURGOA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Primera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973, p. 855.

dependen de varias funciones". (35)

De esta manera el desempeño de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial son realizadas dentro del Estado por los órganos de cuya función toman su nombre, pero esta función no la realizan de manera exclusiva, ya que la distribución de funciones no origina círculos cerrados de competencia entre los órganos, de tal manera que éstos puedan sólo ejercer la función de la cual toman su denominación.

"En otras palabras, la calificación de órganos legislativos, ejecutivos o judiciales obedece a que sus respectivas funciones primordiales estriban en elaborar leyes, en aplicarlas a casos concretos sin resolver ningún conflicto jurídico o en decidir controversias de derecho conforme a ellas. Esta primordialidad funcional no excluye, sin embargo, que cada uno de dichos órganos pueda ejercer funciones que no se comprendan en su principal esfera competencial. Así, los órganos legislativos, es decir, aquellos cuya primordial actividad consiste en elaborar leyes, pueden desempeñar la función ejecutiva o administrativa o la jurisdiccional en los casos expresamente previstos en la Constitución. Esta situación también se registra tratándose de los órganos ejecutivos y judiciales, ya que los primeros pueden ejercer el

Poder Legislativo y el Judicial al elaborar respectivamente normas generales, abstractas e impersonales (reglamentos) y solucionar conflictos de acuerdo con la competencia constitucional de excepción que les atribuya la ley fundamental; y los segundos, a su vez, realizar actos intrínsecamente legislativos y administrativos". (36)

Por ello en nuestra Constitución, esa independencia entre los Poderes y su falta de cooperación entre los mismos como lo señalaba Montesquieu, no existe; por el contrario nuestra ley fundamental permite y exige para la validez de ciertos actos, que haya una mayor coordinación y cooperación entre los órganos del Estado que facilite el desempeño eficaz de las funciones políticas que les fueron encomendadas.

El Artículo 39 Constitucional establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que de él dimana todo el poder público.

"Artículo 39.- 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".

(36) BURGOA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ob. Cit., p. 656.

A reserva de realizar posteriormente algunas consideraciones sobre el término "soberanía" es necesario señalar que es el pueblo el que por medio de su ley fundamental señala cual es la forma de Gobierno en que quiere constituirse y así el Artículo 40 de la Constitución señala:

"Artículo 40.- 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 interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

De aquí se desprende que según nuestra organización constitucional, la primera y fundamental distribución de competencias opera entre las Entidades Federativas y la Federación, siendo la segunda entre los Poderes de ésta.

El Poder Público Federal para su ejercicio se divide según el Artículo 49 Constitucional, primer párrafo en:

"Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

....."

Por su parte, también la propia Constitución señala que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General compuesto por dos Cámaras, que el Ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un

Presidente y que el Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.

"Artículo 50.- 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".

"Artículo 80.- 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 por último el Artículo 94, primer párrafo dispone:

"Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito

....."

En síntesis, podemos decir que en México desde la Constitución de Apatzingán hasta la de 1917, se consagra el principio de división de poderes, no de una forma absoluta, sino en términos de una mayor coordinación y cooperación en el desempeño de las funciones políticas que como órganos del Estado le han sido encomendadas.

Así pues, nuestra Constitución Federal les da a los tres órganos en que se divide el Poder Público del Estado Federal una serie de facultades o funciones que no las desempeñarán de una manera aislada e independiente respecto de cada uno de los otros

órganos, sino que la propia Constitución los ha puesto en íntimo contacto, mezclando, por decirlo así, sus atribuciones y procurando por medio de la colaboración continua, recíproca y permanente entre ellos, mantener la unidad política del Estado y la voluntad unitaria del Gobierno.

4. ORGANOS FACULTADOS CONSTITUCIONALMENTE PARA LA CREACION DE NORMAS JURIDICAS.

Si todas las normas jurídicas que se expiden en un Estado, tuvieran que ser discutidas y aprobadas por el Poder Legislativo, ésto traería consigo muchos inconvenientes, además de ser una carga de trabajo tan grande que no la podría realizar; de ahí, que el mismo Derecho de un Estado, faculte a otros órganos del poder público a elaborar normas jurídicas.

En los siguientes apartados veremos como nace y quien elabora la norma jurídica fundamental, que crea y les otorga facultades (entre ellas, la de expedir normas jurídicas) a los órganos del poder público de un Estado, además estudiaremos a cada uno de esos órganos facultados por la Constitución para elaborar y expedir normas jurídicas

Sin embargo, esta facultad de crear normas jurídicas, otorgada a los órganos de gobierno de un Estado nace, como ya dijimos, de una norma jurídica fundamental, de ahí que esos órganos reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos como es la Constitución de un Estado, es decir, todos los órganos de gobierno encuentran sus fronteras en la Constitución. "La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y, por último, la situación de cada uno de ellos

respecto al poder del Estado". (37)

Crear, organizar y distribuir competencias entre los órganos del Estado, así como garantizar los derechos fundamentales de los individuos, son el contenido mínimo y esencial de toda Constitución.

Es por ello, que antes de estudiar al órgano que crea y elabora la norma jurídica fundamental de un Estado, haremos un esbozo muy general sobre el concepto de soberanía, ya que ésta reside originariamente en el pueblo y este concepto se encuentra muy relacionado con el de norma fundamental, según lo veremos en el próximo apartado.

4.1 ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE SOBERANÍA EN RELACION CON LA LEY FUNDAMENTAL DE UN ESTADO.

El concepto de soberanía ha sido, desde el siglo XV hasta nuestros días, uno de los temas más debatidos del derecho público, soberanía ha llegado a comprender dentro de su ámbito los más diferentes y contradictorios significados.

(37) JELLINEK, G. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Traducido por Fernando de los Ríos. Primera edición, Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1973, p. 413.

"Acaso la anarquía a que se ha llegado en este punto influya en la actitud de muchos para negar de raíz la existencia misma de la soberanía. Tal parece que el mal de la confusa discusión, al contaminar la idea de la soberanía, no puede esperar otro término que la muerte de la institución. Los nombres de quienes sostienen tesis tan radical (...) y el vigor de su dialéctica, autorizan a considerar a sus secuaces sin tacha, por lo menos grave, de herejía jurídica, otras, entre los más recientes, han guardado neutralidad o manifestado desdén, al pasar por alto el punto de la soberanía. (...), que de este modo, combatido por aquéllos y olvidado por éstos, parece ya un tema envejecido. En el empeño de estudiar nuestra Constitución, unos podrán admitirlo y otro impugnarlo, pero nadie podrá ignorarlo, porque sobre el concepto de soberanía se erige nuestra organización constitucional y aún la palabra misma de soberanía y sus derivados se emplea varias veces en el texto de la Ley Suprema". (38)

Antes de tratar el tema del Poder Constituyente como Órgano que crea el conjunto de normas fundamentales positivas de orden jurídico, es conveniente que hagamos un pequeño esbozo histórico sobre el concepto de soberanía, con Bodino, la escuela Aristotélica-Tomista Española, y los doctrinarios

(38) TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Décimo sexta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, p. 2.

que influyeron en la Revolución Francesa, para posteriormente analizar las notas específicas de la soberanía con las objeciones que se le hacen a este concepto.

La soberanía es un producto histórico y no fue conocida en la antigüedad, porque no existió un poder ajeno al Estado que se le opusiera. La idea nace en los finales de la Edad Media para justificar la victoria que alcanzó el Rey, sobre las tres potestades que le habían mermado autoridad: El Papa, de quien se reivindicó la integridad del poder temporal, el imperio, a quien le negó el vasallaje que como reminiscencia del Imperio Romano le debían los príncipes al Emperador y los señores feudales, de quienes recuperó la potestad pública, que en todo o en parte había pasado a su patrimonio.

Bodino definió por primera vez en su libro "La República" (1576), al Estado como "El recto gobierno, de varias familias y de lo que les es común, con potestad soberana" (39) y posteriormente señala que la soberanía es "El poder supremo sobre los ciudadanos y subditos, no sometido a las leyes". (40)

(39) BODINO, JUAN. LA REPUBLICA. Citado por Sabine, George H. HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA. Traducido por Vicente Herrero, Sexta edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p. 301.

(40) IBIDEM.

Bodino al analizar la concepción del Poder Supremo lo considera como perpetuo y no delegado, es inalienable y no está sujeto a prescripción, asimismo no está sometido a las leyes porque el soberano es fuente del derecho. De la idea de soberanía, así entendida, nació con el tiempo y sin esfuerzo el absolutismo. Pronto el pensamiento de Thomas Hobbes justificó la dilatación sin límites del poder soberano, identificándose al Estado Soberano con su titular y así, el Rey pudo decir que el Estado era él.

En el siglo XVI hubo una renovación de la tradición Aristotélico - Tomista en relación con el Estado principalmente, a través del pensamiento de los Españoles Francisco Vitoria, el padre Mariana y Francisco Suárez. De ahí se derivó una corriente en relación a la soberanía que hace provenir el poder de Dios en forma indirecta a través de la comunidad social que es su titular inmediato, en contraposición a la corriente que hace descansar en el Rey la fuente de poder de una manera absoluta. Esta doctrina parte de la frase de San Pablo contenida en la Epístola a los Romanos en el capítulo 13, versículo primero, que dice:

"Sometanse todos a las autoridades constituidas, pues no hay autoridad que no provenga de Dios, y las que existen, por Dios han sido constituidas", (41)

(41) MARTINEZ VICARIO, LEON MARIA. BIBLIA DE JERUSALEN. Traducida por Antonio Maria Artola, 5ª edición, Editorial Española, Bilbao, España, 1975, p. 1627.

es decir, todo poder viene de Dios y lo confía a uno o varios individuos que son los gobernantes, sin embargo, éstos quedan también sometidos a las leyes y no están por encima de ellas.

Los doctrinarios que influyeron en la Revolución Francesa, principalmente John Locke y Juan Jacobo Rousseau, buscan dar un fundamento inmanente a la soberanía, puesto que el poder surge del seno mismo de la comunidad política, fundando esta explicación en la naturaleza misma del hombre.

Esta teoría denominada del contrato social realizada por Juan Jacobo Rousseau (42) parte de que el hombre en un principio vivía en su estado de naturaleza primitivo donde gozaba de libertad plena, sin embargo, no podía satisfacer todas sus necesidades, por el hecho mismo de gozar de esa libertad que impedía coordinar la ayuda de sus semejantes para la satisfacción mutua de necesidades, entonces, y debido precisamente a la condición social del hombre, acuerdan la creación de una comunidad política que pueda encauzar y orientar sus actividades hacia la consecución de un fin, que es, precisamente el interés de todos, sacrificando algo de esa libertad plena en aras de la formación del Estado.

(42) ROUSSEAU, JUAN JACOBO. EL CONTRATO SOCIAL. Traducido por Daniel Moreno, Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.

Pero no obstante esa transmisión del poder que se hace al Estado, únicamente se le da en la medida en que sea necesario para lograr que se cumplan los fines propios de la comunidad política, en todo lo restante, la soberanía queda depositada en el pueblo.

A raíz de la Revolución Francesa nace el Estado moderno y las principales constituciones adoptan la teoría de la soberanía popular y se le atribuye como una característica esencial del Poder del Estado.

Una vez que hemos visto estas doctrinas, vamos a realizar un breve examen sobre el significado de la soberanía.

La amplitud de los fines que persigue y la eficacia de los medios que emplea le dan al Estado el carácter de una sociedad total, su autoridad es superior a la de cualquier otro individuo o agrupación que pueda existir en su interior, ésto quiere decir que el poder del Estado es supremo, o, como se le ha llamado históricamente, soberano. La soberanía supone la existencia de otros poderes sociales jerárquicamente organizados, ya sean privados o públicos, de los cuales el del Estado es el supremo.

"El poder del Estado no tiene a ningún otro por encima de él, por eso se le llama soberano, no es un simple poder superior con respecto a otros poderes inferiores, sino que en la escala jerárquica ocupa el puesto más alto. Hay una relación de,

supraordenación frente a la cual todos los demás poderes aparecen como subordinados". (43)

El maestro Herman Heller señala que "La soberanía es la cualidad de la independencia absoluta de una unidad de voluntad frente a cualquiera otra voluntad decisoria universal efectiva. Este concepto, en su aspecto positivo, significa que la unidad de voluntad a la que corresponde la soberanía es la unidad decisoria universal suprema dentro del orden de poder de que se trate". (44)

Como primera nota específica de la soberanía debemos apuntar que se trata de una característica esencial del poder y que éste es detentado por el Estado, de ahí que sea soberano, es decir, supremo. Ahora bien, el poder del Estado por ser supremo está por encima de todos los poderes sociales que se encuentran en su interior.

La soberanía del Estado por su parte, está ligada con la función social específica del mismo, o sea, con su sentido y su fin. El Estado, como

(43) GONZALEZ URIBE, HECTOR. **TEORIA POLITICA.** Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, p.317.

(44) HELLER, HERMAN. **LA SOBERANIA, CONTRIBUCION A LA TEORIA DEL DERECHO ESTATAL Y DEL DERECHO INTERNACIONAL.** Traducción castellana por Mario de la Cueva, S/edición, Editorial U.N.A.M., México, 1965, p. 197.

institución no excluyó ni la existencia ni la actividad de otras instituciones sociales, como los sindicatos, las sociedades civiles o mercantiles, etc., pero se constituye en instancia última de coordinación y decisión sobre las mismas en un territorio determinado.

La soberanía tiene un doble aspecto, uno interno y otro externo, que se relacionan respectivamente con las características de supremacía e independencia del poder soberano.

La supremacía se refiere a la soberanía interior, la potestad del Estado se impone y se ejerce sobre todos los individuos y sobre todos los otros poderes sociales que puedan darse dentro de la comunidad política del Estado y, además, puede oponerse a la acción de cualquier otro poder internacional que trate de inmiscuirse dentro de su particular esfera política. Se dice que el aspecto interno de la soberanía se refiere a la cualidad del poder estatal para ser el rector supremo de los intereses de la comunidad política formada por un Estado.

La independencia mira principalmente a las relaciones internacionales, desde este punto de vista, el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos. "En el plano internacional existe el postulado de que las relaciones entre los sujetos del mismo, entre los Estados que tienen entre sí esas relaciones, son del mismo nivel; existe el axioma según el cual debe tratarse de Estados

colocados en el mismo plano. Las relaciones internacionales tienen verificativo entre poderes del mismo nivel. No hay un poder internacional que se coloque por encima de todos, sino que se trata de relaciones de Estado soberano a Estado soberano. Por eso ha de hablarse, no de soberanía externa, sino del Estado Soberano, sujeto de Derecho Internacional". (45)

La soberanía en nuestros tiempos, ha sufrido muchos ataques, nos sería provechoso el examen de la doctrina del Francés León Duguit, porque además de ser un relevante jurista que ha tenido gran influencia en la corriente doctrinaria jurídica, al examinar sus objeciones a la soberanía podremos precisar aún más nuestro concepto de la misma.

"Duguit hace al concepto de soberanía una doble crítica. Dice que, en primer término, suscita una serie de problemas que para él no tienen solución, que considera irresolubles. Tales son el origen de la soberanía y el titular de este atributo.

Por otra parte, según Duguit, el concepto de soberanía contradice el principio de que el Estado, al igual que todo individuo o institución humana, está sometido al Derecho. Dice que no es posible

(45) PORRUA PEREZ, FRANCISCO. TEORÍA DEL ESTADO. Décimo primera edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, p. 306.

compaginar la existencia de un poder soberano con la idea de que ese mismo poder se encuentre sujeto a la regulación de un orden jurídico". (46)

Vamos a examinar cada una de esas tres objeciones, aún cuando el maestro Francisco Porrúa señala que es una doble crítica, en realidad se refiere a tres aspectos:

a. El origen del Derecho de Soberanía.

Considera Duguit que "no hay ni puede haber voluntades humanas que intrinsecamente sean superiores a otras. Todas son iguales en un plano positivo, humano. Por consiguiente, toda pretensión de hacer valer derechos subjetivos frente a otros es absurda e insostenible. Todos los hombres deben someterse, por igual, a la regla objetiva de Derecho.

De aquí se desprende que el llamado derecho subjetivo de soberanía cae por su base. Porque, o se origina en una voluntad humana superior, lo cual no tiene fundamento; o proviene de una voluntad divina, y ésto queda fuera del dominio científico". (47)

(46) DUGUIT, LEON. TRAITÉ DU DROIT CONSTITUTIONNEL.
Citado por Porrúa Pérez, Francisco. Ob. Cit. p.347.

(47) DUGUIT, LEON. TRAITÉ DU DROIT CONSTITUTIONNEL.
Citado por González Uribe, Héctor. Ob. Cit., p.332.

En efecto, es indudable que por su naturaleza, no hay voluntades humanas superiores a otras, todos los humanos son iguales, en cuanto que son racionales y libres, pero sin necesidad de invocar esa pretendida superioridad, si puede sostenerse que hay voluntades que, por su función en la vida social y política, y por el servicio que prestan a la empresa del bien público temporal, están calificadas para imponer a otras una cierta línea de conducta y determinadas obligaciones, aún por la fuerza cuando así lo amerite.

Por otro lado, tampoco hay que buscar el origen de la soberanía en una voluntad superior a la de los hombres, como sería la de Dios. Dios no aparece en la historia humana en actitud de conferir derechos de soberanía a tal o cual individuo, o a tal o cual corporación. La doctrina llamada del derecho divino de los Reyes que privó en países como Inglaterra y Francia en los siglos XVII y XVIII, jamás tuvo aceptación por pensadores serios, se sostuvo por razones políticas, cuando estaba en su apogeo la monarquía absoluta.

En realidad, la soberanía no proviene de Dios, sino de la naturaleza de las cosas. El Estado responde a un impulso natural de sociabilidad del ser humano, y cuenta, entre sus elementos esenciales con la autoridad, que impulsa y coordina los esfuerzos humanos para el logro del bien público. Esta autoridad, para ejercer

eficazmente sus funciones, debe tener un derecho supremo de imposición sobre individuos y grupos que forman el Estado y ese derecho supremo es el que llamamos soberanía. Por lo antes expuesto, la soberanía es una consecuencia natural de la institución del Estado.

b. El sujeto titular de la soberanía.

Sobre el particular León Duguít considera: "Por otra parte, ese derecho de soberanía tendría que tener un titular, o sea, un sujeto dotado de voluntad y conciencia que fuera como el soporte del mismo, y eso resulta imposible de encontrarse en nuestros tiempos, en los que se vive conforme a las exigencias de la ciencia positiva y no de principios metafísicos y religiosos. Porque ese sujeto o sería una persona individual o conjunto de personas individuales que de hecho detentan el poder en el Estado tales como: el rey, el príncipe, los gobernantes, el herrscher o dominador, y ésto conduciría a una doctrina absolutista que ya nadie sostiene; o sería la nación personificada o, lo que es lo mismo, el pueblo, la voluntad general y ésto no se puede admitir, ya que la nación, como cualquier colectividad, no tiene una personalidad distinta de la de los individuos que la componen; o sería, como quiere la doctrina alemana de Jellinek y otros autores, el Estado mismo en su unidad e indivisibilidad, y entonces se tropezaría con la misma dificultad anterior, puesto que el Estado tampoco es

persona, por carecer de una voluntad distinta de la de los individuos que lo forman, y actuar además, muchas veces, como sujeto de Derecho privado". (48)

Para contestar esta segunda objeción, sostenemos que la evolución histórica de la soberanía culminó al localizar al Estado como titular del Poder Soberano aún en contra de la opinión de León Duguit, más como el Estado es una rición cabe preguntarse quién ejerce de hecho la soberanía. "Toda la doctrina Europea moderna insiste en que el sujeto de la soberanía es el Estado, pero fatalmente llega a la consecuencia de que tal poder tiene que ser ejercido por los órganos. Este titular es el órgano u órganos en quienes se deposita el ejercicio actual y permanente del poder supremo, es decir, los gobernantes. Y la realidad consiste en que son personas físicas, en reducido número, las detentadoras de ese poder sin rival llamado soberano, ejercido sobre una inmensa mayoría". (49)

Según la doctrina norteamericana, "destituye de soberanía a los gobernantes y se le reconoce originariamente en la voluntad del pueblo,

(48) IDEM, pp.332 y 333.

(49) TENA RAMIREZ, FELIPE. Ob. Cit., pp. 5 y 6.

externada por escrito en el documento llamado "Constitución". (50)

En el sistema americano no tiene cabida la soberanía del Órgano, de los gobernantes o del Estado, porque los poderes federales, los poderes de los estados miembros o cualquier persona física o moral que desempeñen funciones de gobierno, no tienen poderes jurídicamente ilimitados; los poderes, obran en ejercicio de facultades recibidas, expresas y, por todo ello, limitadas.

"Dentro del sistema americano, el único titular de la soberanía es el pueblo o la nación. Este titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado. Para ese fin el pueblo soberano expidió su ley fundamental, llamada Constitución, en la que consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades. El acto de emitir la Constitución significa para el pueblo que la emite un acto de autodeterminación plena y auténtica. El acto de autodeterminación representa la única oportunidad de que el titular de la soberanía la ejerza en toda su

pureza e integridad". (51)

Al respecto Emilio Rabasa nos dice: "La soberanía consiste en la facultad de determinarse por sí mismo, y en sentido más concreto, en la facultad de organizar la comunidad, limitando y distribuyendo competencias. Sentado así el concepto, el principio de derecho abstracto declara que la soberanía reside en la comunidad". (52)

De tal suerte los poderes públicos creados por la Constitución no son los titulares de la soberanía, no lo son porque la autoridad está fragmentada, en virtud de la división de poderes, ni siquiera es propio hablar de una soberanía repartida entre los órganos. La última fuente del poder es, pues, el pueblo, que desde la adopción de la Constitución no ha estado investido de soberanía, la voz del pueblo sólo puede oírse, cuando se expresa en las épocas y condiciones, que el mismo ha prescrito y señalado en la Constitución, ya que la potestad misma de alterar o modificar la Constitución, sólo puede ejercerse por cauces jurídicos.

(51) IDEM, pp. 7 y 8.

(52) RABASA, EMILIO. EL JUICIO CONSTITUCIONAL. Cuarta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, p.139.

"Sólo cuando un pueblo establece los principios fundamentales de su gobierno, o cuando los modifica, ejerce la soberanía en toda su plenitud". (53)

La ruptura del orden Constitucional es lo único que, en ciertos casos y bajo ciertas condiciones o circunstancias, permite que aflore en su estado originario la soberanía, pero no existiendo esta situación, una vez que el pueblo ejerció la soberanía, ésta reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan.

- c. Duguit objeta además, que no es posible conciliar el poder superior que se atribuye al concepto de soberanía con la sumisión del Estado al Derecho.

"No tiene sentido hablar de un poder superior, un poder que se encuentre por encima de todo, y además, sujetar, encauzar, limitar este poder que se ha dicho es supremo, por un orden jurídico". (54)

Para el jurista Francés, soberanía y sumisión al Derecho serían conceptos antinómicos, es

(53) IDEM, p. 144.

(54) DUGUIT, LEON. TRAITE DU DROIT CONSTITUTIONNEL.
Citado por Porrúa Pérez, Francisco. Ob. Cit., p.352.

decir, contradictorios. Pero en realidad no existe esa supuesta antinomia que encuentra Duguit.

La soberanía, como cualidad del poder público, participa del carácter funcional del mismo, o sea, que existe y se ejercita para el bien de la comunidad. Y ese bien público temporal le señala límites racionales y objetivos al poder del Estado, límites que éste no puede trasponer sin riesgo de perder su legitimidad. Por otra parte, esos mismos límites son de carácter jurídico, desde el momento en que están expresados en normas constitucionales del Estado.

La soberanía, pues, lógica y jurídicamente, se armoniza con la sumisión al Derecho por parte del Estado y no se opone a ella, ya que el titular de la soberanía es el pueblo, quien una vez que la ejerce mediante la expedición de su Constitución, crea su forma de gobierno y le otorga facultades a los poderes públicos, estableciendo ciertos derechos individuales y sociales inmunes a la invasión de las autoridades, pero al mismo tiempo, en esa Constitución en su conjunto el pueblo expresa el bien público temporal al cual debe tender la acción del Estado.

Al respecto Hans Kelsen nos dice: "La afirmación de que la soberanía es una cualidad esencial del

Estado significa que el Estado es una autoridad suprema. La autoridad suele definirse como el derecho o poder de expedir mandatos obligatorios. El poder real de inducir a otros a que observen determinado comportamiento no basta para constituir una autoridad. El individuo que es o tiene autoridad debe haber recibido el derecho de expedir mandatos obligatorios, de tal manera que otros individuos se encuentren obligados a obedecer. Tal derecho o poder sólo puede ser conferido a un individuo por un orden normativo. Así pues, la autoridad es originariamente la característica de un orden normativo. Sólo un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema o última razón de validez de las normas, que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser soberano en el sentido propio del término". (55)

La soberanía es la manera de ser del Estado, una cualidad intrínseca y esencial del mismo, y por ello, depende de su naturaleza y de sus fines. El bien público temporal le señala sus límites

(55) KELSEN, HANS. **TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO.** Traducido por Eduardo García Maynez, Décimo sexta edición, Editorial Imprenta Universitaria, México, 1949, p. 404.

objetivos, naturales, que no dependen de la voluntad de los gobernantes. Al legislador no le toca sino dar forma normativa, obligatoria, a esos grandes principios que limitan la soberanía desde dentro, institucionalmente. De aquí que no pueda desligarse la soberanía del fin del Estado, so pena de convertirla en un poder arbitrario.

La soberanía de manera objetiva tiene límites que provienen de la misma naturaleza del Estado, que se derivan de su fin y de su misión que tiene que realizar, por el fin hacia el cual se orienta su actividad, y este límite, esta competencia se encuentra enmarcada por el Derecho, por las normas jurídicas.

Soberanía y fin, van ligados en forma permanente, la una no se da sin el otro. Por lo que Jean Dabin dice que: "... hay límites racionales y objetivos de la soberanía que están contenidos en la regla del bien público temporal y forman el derecho al que el Estado está naturalmente sometido y fuera del cual deja de ser Estado para pasar a la categoría de una instancia abusiva de fuerza". (56)

La soberanía no consiste en un simple dejar

(56) DABIN, JEAN. DOCTRINA GENERAL DEL ESTADO. Segunda edición, Editorial Jus, México, 1955, p. 143.

hacer, se traduce en actos positivos, en órdenes, en mandatos y decisiones en todos los dominios en que el bien público reclame la intervención de la actividad del Estado.

La primera y más importante de esas actividades la constituye la relativa al cumplimiento de la obligación que tiene el Estado de organizarse a sí mismo, para que pueda desempeñar sus funciones con la máxima eficacia, y así, debidamente estructurado, facilitar el ejercicio del poder.

Una vez organizado el poder público, la soberanía se manifiesta por medio de la actividad de este poder, enfocada hacia la obtención del bien público por medio de la verificación de las funciones legislativas, administrativas y judiciales, que le son dadas por la Constitución, y que tienen como contenido precisamente la realización de todo lo necesario para obtener la finalidad del Estado.

Ahora pasaremos a estudiar al órgano encargado de crear la Constitución de un Estado en la cual se organiza a los Poderes Públicos del mismo, estableciendo sus relaciones de interdependencia, señalándoles sus facultades y competencias.

4.1.1 PODER CONSTITUYENTE, EL CONSTITUYENTE PERMANENTE Y EL CONSTITUYENTE REVOLUCIONARIO.

Por Poder Constituyente se entiende al órgano creador de la Constitución de un orden jurídico; ésto es, al órgano que crea al conjunto de normas fundamentales positivas de un orden jurídico específico.

Tomando en cuenta que, estrictamente, la Constitución de un orden jurídico puede ser producida a través de un acto o de un conjunto de actos, de uno o varios individuos, directamente encaminados a tal efecto, o bien, a través de un procedimiento consuetudinario de creación -presentándose ésto último de manera especial, pero no exclusiva, en aquellos Estados que no cuentan con un documento solemne denominado Constitución - se puede afirmar que el órgano o Poder Constituyente puede integrarse, según el caso, con un individuo o un conjunto de individuos e, incluso, con toda la comunidad, por lo que es altamente equivoco reservar el calificativo de "Poder Constituyente" para aquellos órganos específicos cuyo propósito directo y primordial sea el de crear una Constitución.

En efecto, es claro que una doctrina sobre el "Poder Constituyente" debe explicar tanto al órgano creador de la Constitución de una comunidad descentralizada,

como al de una de carácter estatal, de una Constitución moderna como de una antigua, de una europea como de una americana. Poder Constituyente, pues, es aquel que crea una constitución y, en este sentido, organiza la comunidad, cualquier tipo de comunidad, en cualquier tiempo y en cualquier ámbito geográfico.

Aquellos actos de seres humanos -y que, por consiguiente, tienen una dimensión histórica, en tanto que ocurren en el espacio y en el tiempo- cuya significación sea la de establecer una Constitución, adquieren el carácter de actos constituyentes. El hombre o el conjunto de hombres que a través de sus actos establece una Constitución recibe el nombre de órgano o Poder Constituyente. El órgano constituyente es el órgano que determina a los demás órganos del Estado.

"La supremacía de la Constitución presupone dos condiciones: el Poder Constituyente es distinto de los poderes constituidos, la Constitución es rígida y escrita. En efecto, los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como es la Constitución, eso quiere decir que el autor de la Constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos. La doctrina designa al primero con el nombre de Poder Constituyente y a los segundos los llama Poderes Constituidos". (57)

Desde un punto de vista temporal, los Poderes Constituidos son posteriores al Poder Constituyente, ya que éste al formular y emitir la Constitución los organiza y los dota de funciones y competencia, es decir los crea y una vez instituidos desaparece del escenario jurídico del Estado. Asimismo, desde el punto de vista funcional, los Poderes Constituidos y el Poder Constituyente tienen diferentes finalidades, ya que los primeros gobiernan, mientras que el segundo expide la ley fundamental de un Estado en virtud de la cual gobiernan los Poderes Constituidos en los términos y límites que les fueron señalados.

En tanto que el Poder Constituyente Originario se refiere comunmente al órgano creador de la primera Constitución histórica de un orden jurídico específico, el llamado "Poder Constituyente Derivado o Permanente", o mejor dicho, el órgano revisor de la Constitución, alude al órgano competente para reformar total o parcialmente la Constitución sancionada anteriormente.

La institución del órgano revisor de la Constitución adquiere particular relevancia en aquellos sistemas que cuentan con una Constitución escrita, cuya finalidad primordial es, además de incrementar la seguridad jurídica de los destinatarios, asegurar la permanencia y regularidad de las funciones orgánicas por ella determinadas, para lo que dicha Constitución escrita establece un régimen de suprallegalidad constitucional.

Es así como las disposiciones que adicionan, modifican o derogan la Constitución escrita, en vez de ser formuladas por los órganos legislativos ordinarios a través de su procedimiento habitual de trabajo, son expedidas ya sea por órganos especialmente reunidos, o bien por los órganos legislativos ordinarios, pero con procedimientos más elaborados y complejos, con lo que se llega a contraponer el Poder Legislativo Ordinario el Poder Constituyente Permanente u Organo Revisor de la Constitución.

De esta distinción se deriva, además, la difundida diferenciación entre constituciones rígidas (las que son modificables sólo mediante procedimientos más complejos) y constituciones flexibles (aquellas modificables a través del procedimiento legislativo ordinario).

Pues bien, es claro que en el orden jurídico mexicano se presentan ambas clases de órganos constituyentes: por una parte, el llamado Poder Constituyente Originario corresponde al Congreso Constituyente reunido en Querétaro desde finales de 1916 y a principios de 1917, quien creó nuestra Constitución vigente y, por otra, el órgano revisor de la Constitución que, de conformidad con el Artículo 135 de la propia Ley Fundamental, se compone por el órgano Legislativo Federal y todos los órganos Legislativos de las Entidades Federativas, requiriéndose que el proyecto respectivo de reforma constitucional sea aprobado por una mayoría calificada de votos de las dos

terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión y por una mayoría absoluta de las legislaturas estatales.

Así pues, se aprecia como nuestra Constitución tiene formalmente el carácter de rígida, pues establece órganos y procedimientos más complejos que los legislativos ordinarios para su reforma.

"Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

El Poder Constituyente puede establecer ciertas limitaciones jurídicas al Constituyente Permanente u órgano revisor de la Constitución, en cuanto a la competencia para adicionar o modificar la Ley Fundamental de un Estado, igualmente, le puede conferir una competencia ilimitada para reformarla, como ocurre en nuestra Constitución. No existe ninguna Constitución que erija su propia inmutabilidad total y permanentemente.

Crear y organizar a los poderes públicos de un Estado, estableciendo sus relaciones mutuas y

ijarles sus facultades y competencia, es por tanto, el contenido mínimo y esencial de toda Constitución. Sin embargo, con el objeto de impedir el abuso del poder, las Constituciones y en especial la nuestra, enumera ciertos derechos del individuo llamados fundamentales, que en su conjunto forman lo que se suele llamar como parte dogmática de la Constitución. Asimismo, la parte de la Constitución que tiene por objeto organizar al Poder Público recibe el nombre de parte orgánica.

El Poder Constituyente cuya función es el crear la Constitución de un Estado, que generalmente contiene los derechos fundamentales del hombre y crea y organiza los Poderes Públicos que gobernarán en él, se enfrenta en su tarea a ciertas limitaciones para el logro de su objetivo, las cuales de manera sintética veremos a continuación.

La primera limitación a la que se enfrenta el Poder Constituyente la podemos denominar como inherente a su ser y consiste en implantar un orden jurídico, ya que el Estado puede sustituir completamente sus ordenamientos jurídicos, pero no puede suprimir el Derecho, es decir, cesar el orden jurídico, porque con ésto se negaría a sí mismo.

Es usual distinguir entre las limitaciones jurídicas al Poder Constituyente y aquellas otras limitaciones que no tienen ese carácter. Refiriéndonos a las primeras, aún cuando la mayor parte de la doctrina rechaza que el Órgano constituyente originario pueda tener limitaciones

jurídicas, en tanto se considera que su existencia implicaría una contradicción in terminis, cabe señalar, la posibilidad de que se presenten tales limitaciones de conformidad al orden interno o revolucionario.

En cuanto al orden interno o revolucionario, que veremos más adelante, pero que en síntesis consiste en un orden provisional que tiende al establecimiento de un nuevo orden jurídico definitivo, puede llegar a establecer limitaciones jurídicas al Poder Constituyente que lo suceda, en cuyo caso, se podría sostener que la Constitución emanada de este último encontraría su fundamento jurídico positivo en unas normas jurídicas históricamente anteriores y que corresponderían a las del orden revolucionario.

En este sentido, cabría mencionar que el Congreso Constituyente de 1856 no fue más que un órgano constituido por normas emanadas de la organización revolucionaria establecida bajo el Plan de Ayutla y, posteriormente, el Plan de Acapulco, cuyo Artículo 5o. dispuso que el Congreso respectivo se ocuparía exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular (58), por lo que el Órgano Constituyente de 1856 se vio

(58) TENA RAMIREZ, FELIPE. LAS LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, 1808-1957. Editorial Porrúa, S. A., s/edición, México, 1957, p. 494.

jurídicamente imposibilitado de establecer, por ejemplo, una monarquía hereditaria. Asimismo, el Órgano Constituyente de Querétaro de 1916-1917 se encontraba determinado por el orden revolucionario previo, y, entre otras cuestiones, debió sujetarse al proyecto de Constitución reformada presentado por Carranza, de conformidad a lo dispuesto por el Decreto del 14 de septiembre de 1916 que adicionó al Plan de Guadalupe.

Cabe advertir, sin embargo, que tales limitaciones jurídicas previstas por el orden revolucionario previo, generalmente no establecen medios de control para su observancia, por lo que en caso de desobediencia por el pretendido Órgano Constituyente, éste apela en última instancia a los miembros de la propia comunidad, en tanto destinatarios del sistema, los que a través de sus actos decidirán si producen o no el nuevo orden jurídico propuesto, dependiendo de lo cual aquellos individuos adquirirán o no el carácter de Órgano Constituyente Originario. Así pues, pudiera darse el caso de que las limitaciones jurídicas previstas por el orden revolucionario para el Órgano Constituyente carecieran de eficacia alguna.

Con motivo de las limitaciones jurídicas al Órgano Constituyente establecidas por el orden internacional, cabe señalar que dicho Órgano debe circunscribir el ámbito espacial de validez de las normas constitucionales por él creadas, al territorio del Estado fijado internacionalmente, así como respetar todos los tratados de ese carácter.

celebrados por los regímenes anteriores y, en general, sujetarse a todas las normas vigentes del derecho internacional, so pena de que el Estado creado por el propio órgano Constituyente originario incurra en la correspondiente responsabilidad internacional.

Por último, en cuanto a las limitaciones históricas, sociales y/o políticas al Poder Constituyente, se puede afirmar que, si bien operan ampliamente, tienen un carácter extrajurídico, pero no por ello menos relevantes, en tanto que constituyen los factores reales de poder que determinan causalmente el contenido de cierta Constitución y condicionan el éxito de la obra del Constituyente, tal es el caso del principio de separación de poderes, el reconocimiento de ciertos derechos individuales y el ahora tan debatido tema de los Derechos de la Iglesia. Todos estos factores reales de poder, deben ser tomados en cuenta por el Poder Constituyente para que su obra jurídica llegue a conciliar lo real con lo legal y así alcance vigencia plena, porque lo previsto por la norma sea lo practicado por la vida.

A los anteriores órganos constituyentes es posible agregar el llamado Poder Constituyente Revolucionario, el cual se caracteriza según el profesor Ulises Schmill: "por constituir un conjunto de actos realizados por ciertos individuos que se arrojan facultades jurídicas que el orden contra el cual van dirigidos no les otorga y cuyo propósito es

sustituir irregularmente cierto orden jurídico por otro provisional, con miras a establecer un nuevo orden de carácter definitivo con un contenido político y jurídicamente distinto". (59)

Cabe advertir que si los actos que irregularmente pretenden sustituir un sistema jurídico -y que por ello, se les atribuye el carácter de revolucionarios- no consiguen su propósito y el orden provisional por ellos propuesto carece de eficacia y no se produce, tales actos no adquieren el carácter de constituyentes, sino, por el contrario, quedan comprendidos en el sistema anterior como delito (ya sea de insurrección, subversión, sedición, traición, etc.) y sus autores, lejos de conformar jurídicamente un órgano constituyente revolucionario, son procesados como delinquentes, así lo establece nuestra Constitución en su Artículo 136:

"Artículo 136.- Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se establecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su

(59) SCHMILL, ULISES. EL SISTEMA DE LA CONSTITUCION MEXICANA. Segunda edición, Editorial Textos Universitarios, México, 1977, p. 156.

virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta".

Este Artículo consagra el principio de inviolabilidad constitucional, ya que el único procedimiento jurídico para modificar la Constitución es el establecido por ella misma en su Artículo 135. La imposibilidad jurídica de que una Constitución de un Estado sea modificada, revisada o adicionada, está relacionada estrechamente con la posibilidad de una revolución, ya que toda limitación a la facultad revisora es una apelación implícita a la posibilidad de un cambio extrajurídico por medio de una revolución, entendiéndola ésta como "la modificación violenta de los fundamentos constitucionales de un Estado".

(60)

4.2 FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO.

Conforme a la Constitución el Presidente de la República tiene facultades para realizar funciones legislativas en seis supuestos, los cuales son:

- a. Cuando realiza funciones de colaboración en el proceso legislativo que se efectúa en el Congreso de la Unión, mediante el ejercicio del derecho de iniciativa, del derecho de veto y en la promulgación de las leyes emanadas de ese órgano.
- b. Cuando hace uso de su facultad reglamentaria.
- c. En las situaciones de emergencia y previa suspensión de las garantías individuales, el Congreso de la Unión le puede otorgar facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo para que pueda legislar y de esta manera superar la emergencia, causa de la mencionada suspensión.
- d. Para la regulación económica en materia de comercio exterior.
- e. Para establecer medidas de salubridad, las cuales son de dos tipos:
 - Las que establece el Consejo de Salubridad General, y
 - Las que establece la Secretaría de Salud.
- f. Cuando celebra los tratados internacionales.

El Presidente de la República únicamente puede legislar o colaborar en el proceso legislativo en los casos que expresamente le señala la Constitución y en ningún otro, a continuación estudiaremos cada

uno de los supuestos.

4.2.1 EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA COMO COLABORADOR EN EL PROCESO LEGISLATIVO. LA INICIATIVA, EL VETO Y LA PROMULGACION.

Como ya vimos en el apartado de la división de poderes, los órganos del Estado son interdependientes entre sí, existiendo una vinculación recíproca entre ellos que les facilita el desempeño eficaz de las funciones políticas que la Constitución les ha encomendado.

Dentro de nuestra Constitución existe la participación, colaboración o concurrencia de los poderes del Estado, ya que las funciones no se desempeñan de una manera aislada, sino que existe una frecuente cooperación y una colaboración de reciprocidad en muchos actos del Estado. Tal es el caso de la facultad que se le otorga al Presidente de la República para colaborar en el proceso legislativo ante el Congreso de la Unión; colaboración que se da de tres maneras:

- a. En uso de su facultad de iniciativa de leyes y decretos,
- b. En uso de la facultad de veto, y
- c. Mediante la promulgación de las leyes o decretos que le son enviados, ya debidamente aprobados,

por el Congreso de la Unión.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 71 de la Constitución, sólo tienen facultad de iniciativa las siguientes entidades:

"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 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".

Con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por las modificaciones Constitucionales dadas en el Decreto de fecha 29 de julio de 1987 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, se le otorgó a este órgano facultad de iniciativa de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión sobre materias relativas al Distrito Federal; facultad que será estudiada en el apartado referente a la facultad normativa de la Asamblea de Representantes. Sin embargo, con la reforma política del Distrito Federal establecida en el Decreto de fecha 20 de octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y año, se le

otorga al titular del Poder Ejecutivo Federal la facultad de iniciativa de leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En cuanto a la facultad del Presidente de la República para iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión, ésta es una clara muestra del sistema de coordinación de funciones que instituye nuestra Constitución y se da tomando en cuenta que el Poder Ejecutivo es el que tiene las mejores posibilidades de entender la situación y problemática del país, por su contacto continuo y permanente con la realidad social.

Al Presidente de la República le corresponde, conforme lo señalado en el Artículo 74, fracción IV de la Constitución, la presentación en forma exclusiva de las iniciativas de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, el proyecto de presupuesto de egresos y la cuenta pública anual, siendo estas iniciativas facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en cuanto a su discusión y aprobación.

"Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

.....

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

....."

Quiera aclarar que con la reforma política del Distrito Federal contenido en el Decreto de fecha 20 de octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y año, la facultad exclusiva de iniciativa de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos del Distrito Federal será a partir de 1998, del Jefe del Distrito Federal y la facultad para examinar, discutir y aprobar estas leyes será, a partir de 1995, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

También al Ejecutivo Federal le corresponde en forma exclusiva el iniciar el procedimiento de suspensión de garantías ante el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en los términos del Artículo 29 Constitucional, según lo veremos posteriormente.

El derecho que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a un proyecto de ley o decreto, objetándolo en todo o en parte, que le ha sido enviado por el Congreso de la Unión para su promulgación, es lo que se conoce como derecho de veto. Es ésta otra forma de cooperación o colaboración constitucional del Poder Ejecutivo en

la función legislativa y se encuentra previsto en diferentes incisos del Artículo 72 Constitucional, bastemos por ahora con citar los dos primeros:

"Artículo 72.-

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.

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

....."

Son precisamente esas observaciones que el Poder Ejecutivo puede realizar a los proyectos de leyes o decretos que le son enviados por el Congreso, lo que en esencia es la figura jurídica del veto y cuya finalidad es asociar al Poder Ejecutivo en la responsabilidad de creación legislativa, aprovechar su experiencia y contacto con la realidad social, además de fortalecerlo contra la imposición del Poder Legislativo.

El veto en México puede ser total o parcial, lo anterior se desprende de lo prescrito en el inciso C del Artículo 72 de nuestra Constitución, al establecer:

"Artículo 72.-

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 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.

....."

El veto parcial es un medio más completo y flexible, en favor del Poder Ejecutivo, que el que se establece en aquellos sistemas constitucionales que sólo aceptan la existencia del veto total.

Por otra parte el veto Presidencial no es absoluto, sino suspensivo, ya que el efecto de su ejercicio consiste en regresar el proyecto de ley o decreto al Congreso, pero si fuese confirmado, por las dos terceras partes del número total de votos, entonces ese proyecto se convierte en ley, es decir, el veto provoca una segunda discusión en ambas Cámaras y requiere una nueva aprobación de dos tercios de votos de los individuos presentes en cada Cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo sin excusa.

El inciso J del Artículo 72 de la Constitución establece:

"Artículo 72.-

.....

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".

Si se hace una interpretación a contrario sensu del inciso J del Artículo 72 de la Constitución, tal parece que todo aquello que no se menciona es susceptible de ser vetado por el Presidente de la República. Sin embargo, no es así, porque la regla sobre lo que es posible vetar por el titular del Poder Ejecutivo se refiere únicamente a la materia del propio Artículo 72, es decir, las leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras; cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado.

De tal manera el Presidente de la República no tiene facultad de veto respecto a:

- a. Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.

- b. Las facultades de la Comisión Permanente.
- c. Las facultades del Congreso o de alguna de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.
- d. Las facultades del Congreso reunido en Asamblea Única.
- e. La ley que regula la estructura y funcionamiento interno del Congreso.
- f. Las reformas constitucionales (muy discutido, ya que la Constitución expresamente no le otorga esta facultad, pero tampoco le otorga la facultad de iniciativa sobre esta materia, pero de hecho la ejerce).

Por lo que se refiere a la imposibilidad de veto del titular del Poder Ejecutivo de la ley que regula la estructura y funcionamiento internos del Congreso, la propia Constitución en su Artículo 70 señala tal prohibición de la siguiente manera:

"Artículo 70.-

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia".

Hay que precisar que el Presidente de la República no posee la facultad de veto respecto de las

reformas constitucionales, porque el Artículo 72 de la Constitución se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal y las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la Constitución, ésta es la posición que toman diversos autores al respecto, como Rodolfo Batiza:

"Las enmiendas constitucionales representan la actividad específica del Poder Constituyente Permanente, que es expresión de la soberanía del pueblo; en consecuencia, siendo el Poder Ejecutivo un Poder constituido ajeno a su estructuración, carece en absoluto de facultades legítimas para oponerse a las decisiones que emita". (61)

Sin embargo, consideramos que se le debería dar expresamente la facultad de veto al Presidente de la República respecto de las reformas constitucionales emitidas por el Constituyente Permanente; derecho que debe tener las características de ser superable y sólo poderse ejercitar mediante observaciones y por una sola ocasión; sobre todo por la nueva realidad política que está viviendo nuestro país con un Congreso pluripartidista, en donde el partido oficial tiene muy poca diferencia de escaños con respecto a los demás partidos políticos.

(61) BATIZA, RODOLFO. VETO PRESIDENCIAL Y ENMIENDAS CONSTITUCIONALES. REVISTA MEXICANA DE DERECHO PUBLICO, p. 310. Citado por Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ob. Cit., p. 262.

La obligación que corresponde al titular del Poder Ejecutivo para publicar las leyes, una vez que éstas han sido discutidas y aprobadas por el Congreso de la Unión, se desprende de la fracción I del Artículo 89 Constitucional, que expresa:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión;

.....

....."

Para que una ley adquiera su fuerza obligatoria, inicie su vigencia y despliegue todos sus efectos, es necesario que sea conocida por las personas a las que va a obligar y la forma de difundirla en México es por medio del Diario Oficial. En la doctrina mexicana ha sido un tema muy debatido el de si los conceptos publicación y promulgación son sinónimos o bien son diferentes.

Cuando veamos el apartado referente a la facultad reglamentaria del Presidente de la República haremos referencia a las disposiciones contenidas en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal relativas a la publicación de las normas jurídicas, por ahora enfocaremos nuestro estudio a lo referente a la promulgación.

Para el maestro Felipe Tena Ramírez, "Promulgar (pro vulgare) significa etimológicamente llevar al vulgo,

a la generalidad, el conocimiento de una ley. En este sentido, la promulgación se confunde con la publicación Sin embargo, es posible doctrinariamente distinguir un acto del otro. Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; La publicación es, pues, el acto del Poder Ejecutivo por la cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley, y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos". (62)

Para el maestro Tena Ramírez, el acto de promulgación de una ley por parte del Ejecutivo encierra tres actos diferentes, a saber:

- a. Autenticación por parte de Ejecutivo de la existencia y regularidad de la ley.
- b. La publicación de la misma, y
- c. La orden de Ejecutivo para que sus agentes la hagan cumplir.

Muy importante es la presunción de conocimiento que

se establece cuando una ley ha sido publicada en el Diario Oficial, que confirma el principio jurídico establecido en el Artículo 21 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

"Artículo 21.- La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento;
....."

Para el maestro Eduardo García Maynez la promulgación de la ley encierra dos actos distintos: "por el primero el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley se tenga por una disposición obligatoria y por el segundo, el Ejecutivo da a conocerla a quienes deban cumplirla". (63)

Quienes afirman que promulgación y publicación son sinónimos, se basan en la utilización que hace la Constitución de ambos términos. De esta manera el maestro Trinidad García señala: "la promulgación es, en términos comunes, la publicación formal de la ley. De esta definición se infiere que no hay lugar a distinguir gramaticalmente entre la promulgación y la publicación. Las dos palabras tienen el mismo significado cuando a la ley se refieren, y así lo demuestra el empleo que se les ha dado y se les da

en el lenguaje corriente y en el jurídico". (64)

De la misma manera opina el maestro Ignacio Burgoa al señalar que: "La promulgación es el acto en virtud del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o de un decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran. Promulgar es equivalente a publicar, por lo que con corrección conceptual y terminológica la Constitución emplea indistintamente ambos vocablos en su Artículo 72". (65)

La publicación de la ley no es una facultad discrecional del Presidente de la República, que pueda o no ejercer, sino es una obligación que ineludiblemente tiene que acatar. Si por alguna circunstancia el titular del Poder Ejecutivo no publica la ley, el Congreso puede hacerlo de mutuo propio, así lo sostiene el maestro Ignacio Burgoa: "Sin embargo, creemos que ante la negativa o rehusamiento presidencial, el acto promulgatorio, o sea, la publicación de una ley o decreto, puede asumirse por el Congreso de la Unión obviando al

(64) GARCÍA, TRINIDAD. APUNTES DE INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Vigésima tercera edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1974, p. 86.

(65) BURGOA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ob. Cit., p. 849

Ejecutivo. Conforme al procedimiento establecido por el artículo 72 constitucional, una ley o decreto se estiman aprobados al agotarse éste, aunque el Presidente no los promulgue. Pues bien, si dicho Congreso tiene la facultad de expedir leyes o decretos en las materias que expresamente la Constitución coloca dentro de su órbita competencial, debe concluirse que tiene también la de hacerlos publicar para su observancia, si el Presidente no lo hace. Suponer que el citado organismo carece de ella, sería tanto como supeditar su actuación a la voluntad del Ejecutivo, quien por el solo hecho de rehusarse a realizar el acto promulgatorio, haría inútil toda la función legislativa, rompiendo el principio de división de poderes y reduciendo al Congreso a la inutilidad. La afirmación de que el Congreso no puede ordenar la publicación de las leyes y decretos que expida en el caso de que el Ejecutivo incumpla la obligación de promulgarlos, se antoja francamente absurda y desquiciante del orden constitucional, entrañando el peligro de la inmovilidad legislativa. Debe subrayarse que en la hipótesis de que el Congreso ordene la publicación a que nos referimos, no se requiere refrendo alguno, pues éste sólo significa un requisito de observancia de los actos presidenciales conforme al Artículo 92 Constitucional". (66)

Por lo que se refiere a la figura jurídica del referendo, ésta será estudiada en el apartado referente a la facultad reglamentaria del Presidente de la República.

4.2.2 EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA COMO TITULAR DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

El reglamento administrativo, "es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un Órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las Entidades Federativas), creadoras de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa". (67)

La función de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión, tanto en el ámbito federal como las que son para el Distrito Federal, corresponde al Presidente de la República, de conformidad con lo que dispone la fracción I del Artículo 89 de la Constitución:

(67) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Quinta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, p. 485.

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

....."

La facultad reglamentaria corresponde exclusivamente al Presidente de la República y es indelegable, de este modo, ni los Secretarios de Estado, ni ningún otro funcionario pueden dictar reglamentos.

Todas las constituciones que precedieron a la de 1857 contuvieron en forma clara, precisa y expresa la facultad del Ejecutivo para dictar reglamentos; inexplicablemente en el Congreso Constituyente de 1856-1857 se modificó esta situación, substituyéndose, al parecer sin razón válida alguna, la expresa mención de la facultad de expedir reglamentos, por la expresión: "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". El Constituyente de 1916-1917 transcribió literalmente esta expresión de la Constitución de 1857 quedando asentada en el Artículo 89, fracción 1.

Se ha reconocido generalmente que en la fracción 1 del Artículo 89 Constitucional hay tres facultades distintas del Presidente, a saber:

- a. La facultad de promulgar las leyes,
- b. la facultad de ejecutar las leyes, y

C. la facultad reglamentaria.

Es precisamente en esta última facultad donde se determina que el titular del Poder Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión.

El procedimiento jurídico de creación de un reglamento es muy sencillo, toda vez que el único requisito que señala la Constitución para la validez de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República es, concretamente, el referendo a que se refiere el Artículo 92:

"Artículo 92.- Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos".

Esta misma obligación se reitera en el Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El procedimiento más usual para la creación de un reglamento es el siguiente: la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento de la ley que se va a reglamentar, elabora un proyecto de reglamento, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal:

"Artículo 12.- Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, formulará respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República".

Este proyecto se somete a la discusión, modificación y aprobación de las autoridades superiores, quienes a su vez lo ponen en consideración del Presidente de la República, y si el Presidente lo aprueba, lo firmará y se turnará al o a los Secretarios de Despacho y al Jefe de Departamento encargado del ramo a que el reglamento corresponda, para los efectos del refrendo.

Otro requisito también necesario para la validez de los reglamentos es su publicación en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo con los Artículos 3 y 4 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal:

"Artículo 30.- 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.

.....

"Artículo 40.- Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que, debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal que su publicación haya sido anterior".

Desde el punto de vista del órgano que lo crea, el reglamento goza de la característica esencial de ser formalmente administrativo, ésto deriva de un criterio estrictamente formal, que prescinde de la naturaleza intrínseca del acto. Por otra parte, desde el punto de vista material, podemos afirmar que el reglamento se identifica con la ley porque participa de las mismas características de ella; por tanto, el reglamento constituye intrínsecamente un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales. Ambos ordenamientos, ley y reglamento, son de naturaleza impersonal, abstracta y creadores de situaciones jurídicas generales.

Por otra parte, el reglamento administrativo debe estar subordinado siempre a la ley ordinaria, emanada del Congreso de la Unión, es decir, la norma reglamentaria no puede contrariar o modificar lo expresado por una ley, a ésto se le conoce como principio de primacía de la ley, que opera en favor de esta. Es indudable que la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas no puede extenderse hasta tergiversar la ley que se trata de reglamentar y las reglamentaciones que se hagan de una disposición legal, de manera alguna pueden apartarse de su texto, espíritu o finalidad. El reglamento "es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley". (68)

Otro principio que rige en esta materia es el de que no puede existir reglamento sin ley, aunque ésta última sí puede existir, aunque no se le reglamente. Sin embargo algunos doctrinarios aceptan la existencia de los llamados reglamentos autónomos, mismos que veremos en el apartado de las facultades normativas de la Asamblea de Representantes del D.F.

La abrogación de una ley, implica a su vez la abrogación de los reglamentos, a menos que en los artículos transitorios de la ley posterior, le dé vigencia a los reglamentos de la anterior.

4.2.3 FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN LA SUSPENSION DE GARANTIAS.

El orden jurídico es uno de los elementos esenciales que componen el ser del Estado, es creado por éste en ejercicio de su actividad soberana y una vez que adquiere el carácter de vigente, se reviste de imperatividad y somete a sus mandatos al poder estatal mismo. La Constitución ocupa, en una jerarquía de validez y aplicabilidad normativa, un sitio preeminente y fundamental.

La Constitución está investida de supremacía respecto de todos los demás ordenamientos jurídicos, según se desprende de los Artículos 41 y 133 Constitucionales.

"Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

....."

"Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

En un ambiente de normalidad, cuando ninguna hecatombe general y colectiva se produce, el Estado y las autoridades deben someterse a los mandatos constitucionales y a las disposiciones legales vigentes que de ella emanan. Sin embargo, cruentos acontecimientos políticos o sociales internos e internacionales pueden alterar la vida tranquila y habitual de los países, creando un peligroso ambiente que afecte las instituciones públicas y privadas de los Estados. Para hacer frente a esta situación el gobierno de un país debe contar con mecanismos adecuados que le permitan actuar de manera rápida, empleando todos aquellos medios o conductos que se consideren idóneos para preservar

al Estado de esa situación de emergencia.

Ahora bien, si el gobierno de un país tuviera que enfrentar la situación de emergencia dentro de los cauces normativos ordinarios, su actuar sería o podría ser inefectivo, por la lentitud que el propio procedimiento ordinario establece en sus diferentes fases; por eso, las normas constitucionales y legales que impongan a las autoridades gubernamentales la observancia de requisitos y condiciones para las actividades que deben realizarse a fin de hacer frente a los trastornos públicos inherentes a la situación de emergencia, deben cesar en su vigencia y no ser aplicados, en forma temporal y transitoria, mientras subsista tal situación anormal.

"La moderación del poder político, obtenida por la separación de poderes, produce una cierta debilitación del poder. Esta debilitación no ofrece peligros en los periodos tranquilos y normales, pero si en los periodos de agitación Se ve entonces en el gobierno una tendencia a concentrarse para revestirse de energía, aún a riesgo de convertirse en tiránico. Se prescinde más o menos de la separación de poderes y éstos se concentran en una Asamblea Legislativa o en un Jefe Ejecutivo. A esto se llama suspensión de garantías constitucionales." (69)

(69) HAURIOU, MAURICE. PRINCIPIOS DE DERECHO PUBLICO Y CONSTITUCIONAL. Traducido por Carlos Ruiz del Castillo, Segunda edición, Editorial Reus, Madrid, España, 1927, p. 121.

Esta suspensión de garantías no es antijurídica, ya que las propias constituciones otorgan, cuando existe un estado de emergencia diversas facultades en favor de alguno de los poderes estatales, que generalmente es el Ejecutivo, para que prevea y termine con los males públicos generados por la situación anómala. Para ejercitar esas facultades extraordinarias, es necesario que primeramente cesen su vigencia todas aquellas garantías constitucionales que entorpezcan las acciones que la autoridad despliegue para hacer frente a la emergencia.

El proceso jurídico constitucional para dotar al gobierno de facultades necesarias para enfrentarse a la situación anormal que pone en peligro a un país, se realiza a través de dos fases fundamentales: a) suspensión de las garantías constitucionales, y b) otorgamiento de facultades extraordinarias en favor de uno de los tres poderes; mientras no se suspendan las garantías constitucionales por las causas y medios previstos por la Constitución, las facultades extraordinarias no pueden validamente otorgarse, ya que su otorgamiento implicaría una transgresión al orden constitucional.

En México, la suspensión de garantías individuales está regulada por el Artículo 29 Constitucional que establece:

"Artículo 29.- 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, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviera lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

Este precepto habilita y legitima al Presidente de la República para que pueda hacer frente rápida y fácilmente al peligro que entraña la situación de emergencia, ya que junto con el Artículo 49 Constitucional, que transcribiremos enseguida, son el fundamento de donde emanan las facultades extraordinarias con que se enviste al titular del Poder Ejecutivo para enfrentarse a la situación anómala que pone en peligro al Estado; por lo que estas disposiciones constituyen al mismo tiempo, los límites del ámbito y el objetivo de la actividad autoritaria del Estado.

"Artículo 49.- 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 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".

El Artículo 29 Constitucional hoy vigente que autoriza la suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias del Congreso de la Unión al Ejecutivo, se encuentra redactado en los mismos términos que su similar de la Constitución de 1857, con solo tres diferencias.

La primera se refiere al espacio geográfico en el cual podrán ser suspendidas las garantías individuales; en el texto original de la Constitución de 1857 no se mencionaba el ámbito territorial donde se podían suspender las garantías, situación que es subsanada en el texto vigente al diferenciar entre la suspensión que rige en todo el país y la que se reduce a determinada región, al mencionar:

"Artículo 29.- en todo el país o en lugar determinado"

La segunda consiste en que actualmente las garantías susceptibles de ser suspendidas son todas las

contenidas en la Constitución, con la condición de que las garantías suspendidas sean obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; en el texto de la Constitución de 1857 existía una excepción a la suspensión de garantías:

"Artículo 29.- puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre;"
(70)

Por último, el Artículo 29 Constitucional fue reformado por el Constituyente Permanente por Decreto del 14 de abril de 1981, publicado en el Diario Oficial el 21 del mismo mes y año, en vigor al día siguiente de su publicación. Esta reforma tuvo como finalidad e) borrar del texto Constitucional el indebido vocablo Consejo de Ministros que contenían los textos originales de este Artículo en las Constituciones de 1857 y 1917.

Siendo que nuestro orden administrativo constitucional establece el régimen presidencial, donde el Poder Ejecutivo Federal se deposita en un solo individuo, llamado Presidente de la República y este se auxilia de los Secretarios de Estado en los diferentes ramos de la Administración Pública, la palabra ministros resultaba impropia, ya que este concepto es propio de los sistemas parlamentarios, donde los ministros sí tienen potestades per-se

(70) TENA RAMÍREZ, FELIPE. LAS LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, 1808-1957. Ob. Cit., p. 610.

y asumen responsabilidad oficial por los actos que realizan dentro de su correspondiente ramo, ante la Asamblea Legislativa.

Dentro del precepto constitucional es necesario distinguir entre la suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión. En el primer caso, la aprobación compete al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente; pero tratándose de las autorizaciones especiales al Presidente de la República, solo el Congreso y nunca la Permanente, pueden otorgarlas. Ello se debe a que esas autorizaciones, en casi todos los casos, consisten en una delegación de facultades legislativas, por lo que la Comisión Permanente no podría delegar lo que no tiene atribuido, puesto que dichas facultades corresponden al Congreso.

Veamos brevemente cuales son los alcances del Artículo 29 Constitucional:

A. Las situaciones en las cuales opera la suspensión de garantías son: perturbación grave de la paz pública, invasión o que se ponga a la sociedad en peligro o conflicto de envergadura. Debido a que la suspensión es consecuencia de una situación anormal, causada por cualquiera de las situaciones mencionadas, su duración está ligada precisamente a la existencia de la causa que le dió origen.

Ahora bien, las causas que pueden dar origen a

la suspensión de garantías, están contempladas en el Artículo 29 Constitucional no de una manera limitativa, sino que se encuentran expresadas en forma enunciativa y deja al arbitrio o discreción de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, definir si existe una situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Ejemplo de este último supuesto son: graves conflictos económicos, incendios, epidemias, inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, etc.

- B. Las autoridades constitucionalmente competentes para decretar la suspensión de garantías, o dicho de otra manera, es necesario el concurso de tres voluntades para que se de la suspensión de garantías, por lo que es un acto que requiere la colaboración funcional entre el Presidente de la República, de conformidad con sus colaboradores más cercanos, los cuales proponen la iniciativa de suspender las garantías individuales ante el Congreso de la Unión y en los recesos de éste, ante la Comisión Permanente, para que apruebe los términos en que operará la suspensión. Como el artículo no exige votación especial para la aprobación, basta que se apruebe por la mayoría de los presentes.
- C. Se pueden suspender todas o solo algunas de las garantías individuales, según ya lo comentamos, pero el acto que instituye la suspensión debe ser materialmente legislativo, es decir, debe

tener las características de general, abstracto e impersonal, por eso la suspensión no puede contraerse a determinado individuo. Si el decreto que establece la suspensión de garantías no tuviera la característica de generalidad, sino que solo suspendiera garantías individuales en relación con una sola persona o un grupo determinado de sujetos, considerándolos de manera individual, sería inconstitucional.

Ahora bien, aún cuando es posible suspender todas las garantías consignadas en la Constitución, es requisito que haya entre la o las garantías que se vayan a suspender y la situación de emergencia una relación de medio a fin, ya que solamente aquellas que son obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación serán objeto de suspensión. Las garantías que deban suspenderse para alcanzar el fin que se busca, es cosa que queda a discreción de los órganos que intervienen en el acto de suspensión.

- D. Como ya habíamos mencionado, la redacción del actual texto del Artículo 29 Constitucional a diferencia del de 1957, establece que la suspensión pueda darse en todo el país o en un lugar determinado, según sea la naturaleza de la causa que le dió origen, es decir, según sea la proporción de la emergencia. De tal manera un terremoto en el Distrito Federal no tiene porque ser causa para que se decrete el estado de emergencia en Tamaulipas; por eso el maestro

Antonio Martínez Baez indica como requisito de la iniciativa el de: ".....señalar el territorio en que ha de producirse el eclipse de la libertad, y de la duración de este fenómeno".
(71)

- E. La suspensión de garantías debe tener vigencia por un tiempo limitado o sea que la situación de suspensión deber ser transitoria y su duración depende directamente de la causa que motivo el estado de emergencia. Nosotros consideramos que cuando la causa que dió origen al estado de emergencia ha desaparecido, la suspensión de garantías deja de tener vigencia de pleno derecho, ya que el alargarlo mas tiempo cae fuera del supuesto constitucional.
- F. Ya que fueron suspendidas las garantías individuales, la autoridad que va a hacer frente a la situación que aqueja a la sociedad, tiene que estar investida de una serie de facultades que le permita tomar las medidas que estime pertinentes, a fin de que pueda prevenir o remediar los problemas públicos y sociales que dieron origen a la situación anormal que provocó dicha suspensión.

(71) MARTINEZ BAEZ, ANTONIO. CONCEPTO GENERAL DEL ESTADO DE SITIO. REVISTA DE LA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA. NUMERO 25, MEXICO, 1945.

La Constitución vigente establece la posibilidad de que el Congreso conceda las autorizaciones que estime necesarias al Ejecutivo, para que éste haga frente a la situación; pero es importante señalar que para que se le otorguen estas facultades extraordinarias al Ejecutivo es elemento sine qua non que antes se haya decretado la suspensión de garantías por alguna de las causas que enumera enunciativamente el Artículo 29 de la Constitución. Ya que hubo en gran parte de nuestra historia, el otorgamiento de facultades legislativas del Congreso al Ejecutivo, sin que previamente hubiera sido decretado el estado de sitio.

Las facultades extraordinarias que el Congreso puede otorgar al Ejecutivo son de dos tipos:

- a. Darle al Ejecutivo una mayor amplitud en la esfera administrativa o/y
- b. Transmitirle facultades legislativas.

El otorgamiento de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo Federal implica una excepción a la clásica división de poderes. Ahora bien, el Artículo 49 Constitucional, permite al Poder Legislativo Federal que le otorgue parte de su potestad legislativa al Jefe del Ejecutivo cuando se reúnan los supuestos establecidos para la suspensión de garantías.

"Por ende, únicamente en los casos de invasión,

perturbación grave de la paz pública o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto y previa suspensión de las garantías individuales que impliquen un obstáculo para que la acción gubernativa pueda hacer frente rápida y fácilmente a la situación anómala provocada por dichos acontecimientos, el poder Legislativo Federal tiene autorización constitucional para conceder al Ejecutivo de la Unión facultades extraordinarias". (72)

No solamente en los casos a que se refiere el Artículo 29 Constitucional puede otorgarse al Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar, sino que el Artículo 49 de nuestra Ley Fundamental, como ya vimos, dispone que dicho otorgamiento también es posible en el caso a que alude el segundo párrafo de su Artículo 131, el cual veremos más adelante.

Analizando el Artículo 49 vemos que contiene cuatro disposiciones:

- a. Consagra el principio clásico de la separación o división de poderes.
- b. Contiene la prohibición de que se reúnan dos o más de los poderes, en que se desarrolla

la actividad estatal, en una sola persona o corporación.

- c. Prohíbe que el Poder Legislativo se deposite en un solo individuo, y
- d. Establece la excepción a la regla general consistente en que el Poder Legislativo pueda depositarse en un solo individuo o corporación, al establecer la posibilidad de que se le otorguen facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por el Artículo 29 Constitucional y al segundo párrafo del Artículo 131 de la Ley Suprema. Por lo tanto, el Poder Legislativo, cuyo depósito en un individuo prohíbe al Artículo 49 Constitucional, se traduce en la actividad legislativa, o sea, en la función creadora o elaboradora de leyes, sin referirse por el contrario, al organismo legislador, como tal.

Es importante mencionar que el único que puede otorgar facultades extraordinarias de índole legislativas al Poder Ejecutivo Federal es el Congreso de la Unión, ya que la Comisión Permanente por no tener facultades legislativas, no puede otorgar legalmente lo que no tiene, según lo mencionamos anteriormente.

No así la suspensión de garantías que puede ser decretada por la Comisión Permanente cuando el Congreso de la Unión está en receso, pero para

otorgar facultades extraordinarias Única y exclusivamente las puede otorgar el Congreso, por eso, cuando éste se encuentra en receso, la Comisión debe convocarlo a sesiones extraordinarias para que sea él, quien otorgue las facultades extraordinarias de tipo legislativo al Ejecutivo Federal.

La prohibición establecida en el Artículo 49 Constitucional tiene como materia, la función, la actividad o la potestad legislativa y no al organismo en que dicha función, actividad o potestad se deposita, como erróneamente lo estimó Ignacio L. Vallarta.

"Confundi6 el concepto de poder que, segun se ha dicho, implica funci6n, potestad o actividad, con la idea de Organo u Organismo, al pretender que la prohibici6n contenida en el Artículo 50 de la Constituci6n de 57 solo se transgredia cuando acaeciera el fen6meno de la supresi6n del legislativo, para que las funciones de 6ste las asumiera integralmente el Ejecutivo, lo cual ya no solo supondria la violaci6n a dicho precepto, sino el quebrantamiento total del orden constitucional al entronizarse la dictadura presidencial, supresi6n que, por otra parte, nunca puede registrarse constitucionalmente, aun en el caso del otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la Republi6n conforme a los Articulos 29 y 131, p6rrafo segundo de la Ley Suprema, puesto que el Congreso de la Uni6n o la Comisi6n Permanente de 6ste no desaparecen como organismos al investirse al Ejecutivo con atribuciones legislativas, en virtud

de que conservan su capacidad para desplegar la actuación que la Constitución les encomienda, inclusive para retirar la concesión de facultades extraordinarias". (73)

En síntesis, suponer que fuera de los casos previstos en los Artículos 29 y 131, párrafo segundo, constitucionales, el Congreso de la Unión pudiese delegar sus facultades o poderes legislativos al Presidente de la República o a cualquier otra autoridad, significaría admitir la posibilidad de que constante y reiteradamente se quebrante la Constitución, con menoscabo y desprecio del principio de supremacía constitucional consagrado en su Artículo 133, al considerar que a los órganos legisladores fuese dable alterar caprichosamente su órbita de facultades y proyectarla hacia el Ejecutivo en alguna, en varios o en todas las materias legislativas, propiciándose con ello el tremendo absurdo en Derecho Constitucional de que un órgano creado por la Constitución pudiese válidamente desconocer la fuente misma de su existencia y de su actividad.

4.2.4 FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.

El Artículo 49 de nuestra Constitución que consagra

el principio de la división de poderes y que ya citamos en el apartado correspondiente a la suspensión de garantías, establece en su segundo párrafo, las excepciones en las cuales al Poder Ejecutivo se le pueden otorgar facultades extraordinarias para legislar, de la siguiente manera:

"Artículo 49.-

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 artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

La facultad para legislar que señala el Artículo 131, segundo párrafo de la Constitución, en favor del Poder Ejecutivo, se refiere al comercio exterior y se establece de la siguiente manera:

"Artículo 131.-

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e 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 lo 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".

El fin que persigue el otorgamiento de este tipo de facultades legislativas al Poder Ejecutivo consiste en dotarlo de una gran amplitud para que realice las acciones necesarias, sin pérdida de tiempo, en una materia tan cambiante como es la del comercio exterior, que exige acciones rápidas y oportunas, a fin de salvaguardar la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de cualquier otro propósito en beneficio del país.

Con respecto a esto último, el maestro Ignacio Burgoa señala: "Al través de esta última expresión, la disposición constitucional que comentamos, si no se interpreta restrictivamente, en el sentido de que solo debe regir en el ámbito económico que implica su materia de regulación, podría significar el quebrantamiento del principio de división de poderes, pues daría lugar a que el Congreso de la Unión otorgará facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para dictar leyes tendientes a obtener cualquier beneficio para el país, lo que convertiría al Presidente de la República en un legislador con facultades dilatadísimas que no se compadecen con dicho principio. El propósito de realizar cualquier beneficio debe circunscribirse, por tanto, a los objetivos económicos que la misma disposición constitucional señala, ya que éstos implican su causa final, fuera de la que no tendría

justificación ni legitimación alguna". (74)

Por ello, es importante que el propio Artículo 131 Constitucional al establecer que al Poder Ejecutivo se le podrán otorgar facultades extraordinarias por el Congreso de la Unión para realizar cualquier otro propósito debería contener la palabra similar, tal y como lo establece el primer párrafo del artículo primero de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986, que menciona:

"Artículo 10.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés general. Tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito similar en beneficio del mismo a cuyo fin se faculta al Ejecutivo Federal, en términos del artículo 131 Constitucional, para:
....."

La facultad para legislar que le otorga al Presidente de la República, el Artículo 49 en relación con el 131 de la Constitución en materia de comercio exterior, se refiere a:

(74) BURGOA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ob. Cit., p. 846.

- a. Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas arancelarias de las tarifas de exportación e importación y para crear otras; esta facultad se ejercerá mediante Decretos expedidos por el Ejecutivo Federal que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, según dispone la fracción I del artículo dos de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución.

- b. Establecer medidas de regulación o restricciones a la exportación o importación de mercancías mediante el establecimiento del requisito del permiso previo, o mediante la instauración de cupos máximos de mercancías, o mediante la implantación de cuotas compensatorias a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional. Esta facultad se ejercerá mediante acuerdos o resoluciones que expida la Secretaría de Comercio y Fomento industrial, que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, según dispone la fracción II del artículo dos de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución, y

- c. Restricción de la circulación o el tránsito por el territorio nacional de las mercancías procedentes del y destinadas al extranjero, por razones de seguridad nacional, de salud pública, de sanidad fitopecuaria o conservación o aprovechamiento de especies; pudiendo también prohibirse la importación y exportación de

mercancías. Esta facultad se ejercerá mediante órdenes expedidas por la dependencia del Ejecutivo Federal que corresponda conforme a las leyes aplicables, así lo dispone la fracción III del artículo dos de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional.

Por último, el propio artículo Constitucional establece la obligación del titular del Poder Ejecutivo de someter a la consideración del Congreso de la Unión anualmente, del uso que hubiese hecho de la facultad que estamos analizando.

4.2.6 FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE SALUBRIDAD.

Esta facultad Legislativa que por lo vago de su redacción ha ocasionado grandes problemas de interpretación, se encuentra consagrada en el Artículo 73, fracción XVI de nuestra Constitución, en los siguientes términos:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:
.....

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 dictar 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 o 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;

....."

El primer problema que entraña la fracción XVI del Artículo 75 de nuestra Constitución, consiste en la dificultad que se presenta para demarcar los ámbitos de salubridad general de la República y de salubridad general de las Entidades Federativas, para establecer la competencia legislativa federal y local en esta materia.

La Suprema Corte ha establecido el criterio de que las materias no incluidas en la legislación sanitaria federal, realizada por el Congreso de la Unión, son de competencia exclusiva de las Entidades

Federativas, de la siguiente manera:

"...Del precepto transcrito se desprende que corresponde a la competencia de la Federación la salubridad general de la República, concepto que por sí solo no agota toda la materia de salubridad, sino que queda fuera del mismo la salubridad local, la que por no estar reservada a la Federación corresponde a la esfera de las Entidades Federativas por aplicación del principio que informa el Artículo 124 de la Constitución. El alcance de la expresión salubridad general de la República, es decir, el contenido de la facultad federal al respecto, no está definido por la Constitución. Es desde luego facultad federal sanitaria toda la que en sus cuatro incisos reserva para autoridades federales la comentada fracción XVI del Artículo 75, pero aparte de ella corresponde al Congreso de la Unión determinar en la ley el ámbito de la facultad federal en la materia, lo que el Congreso ha realizado a través del Código Sanitario Federal, cuyo Artículo 12 enumera los casos de jurisdicción federal, por lo que todo lo no legislado en materia federal, se entiende perteneciente a la salubridad local, que corresponde a las Entidades Federativas". (75)

Esta forma como ha interpretado la Suprema Corte de Justicia de la Nación el Artículo 73, fracción XVI,

nos parece muy conveniente, ya que es difícil que tal competencia se especificara en la misma Constitución, por eso el conferirle al Congreso de la Unión la facultad de determinar mediante la ley ordinaria lo que debe entenderse por salubridad general de la República, se definirán y delimitarán las competencias federal y local en materia de salubridad.

Sin embargo, la misma Suprema Corte ha sostenido que solo a posteriori y en atención a cada caso concreto los tribunales precisarán si el caso puesto a su consideración es referente a la salubridad general de la República o corresponde a la salubridad general de una Entidad Federativa. Este criterio nos parece incorrecto, ya que corresponde a la Constitución y por excepción a las leyes secundarias, la distribución de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas, pero no se le puede atribuir esta facultad al Poder Judicial.

Este mismo criterio en contra de lo sostenido por la Suprema Corte, adopta el maestro Felipe Tena Ramírez al sostener que: "En efecto, si es el Poder Judicial el que debe fijar la competencia, según lo quiere la ejecutoria comentada (el autor transcribe la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación en el Tomo XXXIV, p. 365) ¿qué normas al respecto debe observar la autoridad administrativa antes de que la Corte defina el contenido de la esfera federal? Y una vez definida la competencia

federal por la Corte, ¿podrá servir de ley la resolución que se refiere a un caso concreto y que fuera de éste no es obligatoria para las autoridades administrativas? El Poder Judicial solo puede verificar la competencia de las autoridades a la luz de la ley que la establece, pero no puede crearla por sí mismo, porque suplantaría en sus funciones al Poder Legislativo". (76)

Ahora bien, los incisos uno y cuatro de la fracción XVI del Artículo 73 Constitucional crearon un organismo federal denominado Consejo de Salubridad General, dotándolo de amplísimas facultades legislativas. Este Consejo depende directamente del Presidente de la República y puede emitir disposiciones generales, es decir, normas jurídicas con los elementos materiales de toda ley y tan solo el Congreso de la Unión revisará las medidas que haya dictado y puesto en vigor relacionadas con la campaña contra el alcoholismo, la venta de sustancias que envenenan al individuo o las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

Por otra parte, en el inciso dos de la fracción que estamos examinando, se establece la obligación del Departamento de Salubridad, hoy Secretaría de Salud, de dictar de manera rápida y oportuna las medidas

preventivas necesarias para evitar la propagación de epidemias graves y la invasión de enfermedades exóticas en el país; esas medidas preventivas después de haber sido emitidas serán sancionadas por el Presidente de la República.

En relación con el Consejo de Salubridad, el maestro Ignacio Burgoa señala: "Basta la somera consideración de las facultades constitucionales con que el citado Consejo está investido para concluir que se trata de un ominoso y omnimodo cuerpo legislativo en materia de salubridad pública extraño a la estructura de los poderes del Estado. pues las disposiciones generales que puede dictar ostentan los elementos materiales de toda ley, llegando al extremo de abrogar, derogar, o hacer nugatorios los ordenamientos que sobre dicha materia expide el Congreso de la Unión, el cual solo puede revisar las medidas que el propio Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como para prevenir y combatir la contaminación ambiental". (77)

El maestro Felipe Tena Ramírez al hacer una crítica sobre las facultades que el artículo en cuestión le otorga al Departamento de Salubridad, hoy Secretaría de Salud, señala: "Así pues, en las hipótesis

(77) BURGOA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ob. Cit., p. 740.

excepcionales se enumeran, el Departamento de Salubridad asume funciones del Jefe del Ejecutivo y del Congreso de la Unión, esto es, se reúnen dos Poderes en un solo titular y este titular único, capaz de suplantar a dos Poderes Federales, es una simple dependencia del Ejecutivo.

Si a tan extraordinarias facultades se agrega que para ejercitarlas goza de acción ejecutiva el Departamento de Salubridad, según lo dice el párrafo tercero de la fracción XVI, habrá de admitir que la materia de salubridad está regida por disposiciones excepcionales, que contrastan con todo nuestro sistema constitucional". (78)

Como podemos observar tanto el Consejo de Salubridad General que depende directamente del Presidente de la República, como el Departamento de Salud, hoy Secretaría de Salud, detentan facultades legislativas desde el punto de vista material, ya que las disposiciones que dicten serán obligatorias y su naturaleza deberá ser en términos generales y abstractos, elementos esenciales de todas las normas jurídicas.

Por otra parte, es cierto que las facultades con que han sido investidos estos órganos de gobierno,

rompen con todo nuestro sistema constitucional, por lo que consideramos que el Consejo debió de haberse establecido por una ley federal expedida por el Congreso de la Unión y no por el Constituyente, además de que nunca se debió subordinar al Poder Legislativo a aquel en lo que a ordenamientos sanitarios se refiere. Asimismo las facultades de que goza el Departamento de Salubridad para dictar las medidas indispensables en caso de epidemias o invasión de enfermedades exóticas, debieron de haber sido otorgadas en dado caso al titular del Poder Ejecutivo, no que solo se le da a éste la facultad de sancionarlas a posteriori.

4.2.8 FACULTAD LEGISLATIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CUANDO CELEBRA LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

La última facultad materialmente legislativa que nuestra Constitución le otorga al Presidente de la República, se encuentra contemplada en la fracción X del Artículo 89 de nuestra Ley Fundamental de la siguiente manera:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

.....

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado....."

Es por medio de la celebración de los tratados Internacionales, en aquellos casos que tienden a crear una reglamentación jurídica, cuando el titular del Poder Ejecutivo, con la facultad que le provee nuestra Constitución para suscribirlos, realiza una actividad materialmente legislativa.

El maestro Modesto Seara Vázquez define al Tratado como: "todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho Internacional. Hablamos de sujetos y no de Estados, con el fin de incluir a las organizaciones internacionales". (79)

Los tratados internacionales se encuentran reglamentados por la convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de enero de 1980, que fue la culminación de los trabajos emprendidos por la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas. La Convención de Viena no añade más requisitos a los tratados que sean celebrados entre sujetos de Derecho Internacional y que revistan forma escrita; sin embargo, la doctrina señala como otro requisito esencial que el órgano que participa en la conclusión de un tratado esté provisto de poder, por el derecho interno del sujeto de Derecho Internacional, para ese efecto; tal es el caso de la facultad que otorga el Artículo 89,

(79) SEARA VAZQUEZ, MODESTO. DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO. Undécima edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1986, p. 63.

fracción X de la Constitución al Presidente de la República.

Ahora bien, no en todos los actos en que el Presidente de la República, en uso de su facultad Constitucional de celebrar tratados internacionales, realiza una actividad materialmente legislativa, solo lleva a cabo esta función cuando suscribe los denominados tratados-leyes, mismos que están destinados a crear una reglamentación jurídica permanentemente obligatoria entre los Estados que los suscriben, tal es el caso del tratado sobre privilegios e inmunidades de los agentes diplomáticos suscrito por nuestro país en Viena en 1961.

Para que los tratados internacionales que sean suscritos por el Presidente de la República formen parte del derecho de nuestro país, se requiere que se cumplan dos requisitos esenciales, los cuales son:

- a. Que la Cámara de Senadores apruebe el tratado. Esta facultad es considerada como exclusiva de ese cuerpo legislativo según lo señala el Artículo 76, fracción I Constitucional.

"Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los

tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

....."

"Cada país tiene sus propias normas constitucionales para determinar cual es el órgano competente para obligar internacionalmente al Estado. Algunas constituciones reservan esa función al Ejecutivo, pero esa posición, que era propia de las monarquías absolutas, va desapareciendo. Hoy, los principales sistemas constitucionales reservan ese poder o al órgano Legislativo o al Ejecutivo y al Ejecutivo, actuando en concierto". (80)

En nuestra Constitución según lo hemos visto, se establece la existencia de un concurso de voluntades entre el Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores, que son los encargados de todo lo relacionado con la política exterior del Estado Mexicano.

- b. Que los tratados estén de acuerdo con la Constitución. Este requisito esencial que deben cumplir los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República está contemplado en el Artículo 133 de nuestra Ley Fundamental.

"Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Este artículo consagra el principio de supremacía de la Constitución y aún cuando la primera parte del mismo parece ser que también le otorga a las leyes del Congreso Federal y a los Tratados internacionales el carácter de supremos, esta declaración de supremacía se reserva únicamente al ordenamiento constitucional, ya que dichas leyes así como los mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están condicionados a que no sean contrarios a la Constitución.

En consecuencia los Tratados deben ajustarse a nuestros preceptos constitucionales, al espíritu y texto de nuestra ley fundamental y al orden político de nuestra Nación soberana e independiente. "Por tales motivos, si los tratados celebrados están en contradicción con los principios imperativos de nuestro Derecho Público consignados en la Constitución Federal, esos tratados no deben tener valor, ni aplicación práctica, ni la sanción del Gobierno

dentro de la República, cualesquiera que sean, por otra parte, las consecuencias que resulten conforme al Derecho de Gentes por la violación de un pacto internacional y las responsabilidades en que la Nación pueda incurrir frente a las otras potencias contratantes". (81)

4.3 EL PODER LEGISLATIVO.

El Poder Legislativo según previene el Artículo 50 de la Constitución, se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, es decir, nuestro sistema constitucional establece el Bicameralismo en contraposición a lo que establecía en un principio la Constitución de 1857.

"Artículo 50.- 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".

Las dos funciones estatales que caracterizan al Poder Legislativo Federal representado por las dos Cámaras, son las más importantes dentro de nuestra organización política y las que conforme al Derecho Constitucional son de gran valía por los contrapesos que imponen

(81) LANZ DURET, MIGUEL. Ob. Cit., p. 239.

entre los demás órganos del Estado. Estas dos funciones son:

- a. La formación de leyes federales, es decir, la creación de las normas jurídicas de carácter federal que deben regir todas las relaciones entre los gobernados y el Poder Público y de los gobernados entre sí, en el ámbito nacional, y
- b. La vigilancia y sujeción del Poder Ejecutivo para mantenerlo dentro de los límites fijados por la Constitución. Gracias a las facultades que la Constitución le otorga al Congreso o cada una de las Cámaras en forma exclusiva, es como el Poder Legislativo controla al Poder Ejecutivo para contenerlo dentro de los límites Constitucionales, baste con citar algunos ejemplos como son: la facultad de la Cámara de Diputados de revisar la cuenta del Erario Nacional, la facultad del Congreso de dar las bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, la facultad de la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto de ingresos y de egresos de la Federación, la facultad del Senado para aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo de la Unión, etc.

Ahora bien, antes de entrar al estudio de la facultad Legislativa del Congreso General, es indispensable hacer algunas reflexiones sobre como la Constitución realiza una distribución de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas.

consideraciones que haremos en el apartado siguiente.

4.3.1 LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, SEGUN EL SISTEMA DEL ARTICULO 124 CONSTITUCIONAL.

En efecto, es el Artículo 124 de nuestra Constitución el que da las bases para la distribución de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas, de la siguiente forma:

"Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Este principio que establece el sistema de facultades expresas para las autoridades federales, es propio de los sistemas federativos en donde los Estados - miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno ciertas facultades no otorgadas al gobierno central.

Este reparto de jurisdicciones corresponde hacerla a la Constitución y la nuestra opta por otorgar expresamente las facultades a la federación, lo cual tiene el interés práctico de que en caso de duda acerca de a quien corresponde determinada facultad, la duda debe resolverse en favor de los Estados

miembros. Cada Constitución federal busca en principio otorgar al gobierno central competencia para las cuestiones o en las materias que afectan los intereses generales del país y a los gobiernos de los Estados - miembros el que afecta sólo sus circunscripciones y que se consideran de manera abierta.

Facultades limitadas a los Poderes Federales y facultades expresamente conferidas a los mismos Poderes, son expresiones similares; cualquier ejercicio de los Poderes Federales de facultades no otorgadas por la Constitución, es un exceso en la comisión e implica un acto nulo, por ello, el límite de las facultades de los Poderes Federales está donde termina su expresa enumeración, ya que las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos a los expresamente previstos.

Ahora bien, la Constitución le otorga al Congreso de la Unión facultades de carácter legislativo, estas facultades consisten en elaborar normas jurídicas en su sentido material, es decir abstractas, impersonales, obligatorias y generales, las cuales son llamadas leyes; pero además, por emanar del órgano denominado Legislativo adquieren el carácter formal, porque la actividad fundamental de aquél es la de legislar.

"Debe tomarse muy en cuenta que cuando la Constitución emplea el término ley conjunta estos dos aspectos, pues aunque en determinados casos,

concede facultades a órganos de autoridad distintos al Congreso de la Unión y, en general, de los órganos legislativos para crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, como los reglamentos heterónomos o autónomos que expide el Presidente de la República, estas normas no son propiamente leyes, aunque la naturaleza material de unas y otras sea la misma". (82)

Las facultades legislativas del Congreso de la Unión pueden ser de dos tipos, según el principio consagrado en el Artículo 124 de la Constitución, a saber:

- a. El Congreso de la Unión como legislatura local.- Esta facultad se le limitará al Congreso de la Unión una vez que entre en plena vigencia la reforma política del Distrito Federal, contenida en el Decreto de fecha 20 de octubre de 1993 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y año, ya que el Congreso sólo podrá expedir el estatuto del Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo a la capital de la República en aquellas materias que no hayan sido expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Mientras esto ocurre, la facultad del Congreso de la Unión para actuar como legislatura local, está

(82) BURGOA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ob. Cit., p. 728.

consagrada en el Artículo 73 fracción VI de nuestra Constitución en los siguientes términos:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

.....

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal,

....."

En este caso la facultad legislativa del Congreso de la Unión se le denomina abierta, ya que puede expedir todas aquellas leyes que, por exclusión, no están previstas en el ámbito competencial del legislativo federal, es decir, puede legislar sobre todas aquellas materias no reservadas expresamente por la Constitución para los Poderes federales, en acatamiento a lo establecido en el Artículo 124 Constitucional.

- b. El Congreso de la Unión como Legislatura Federal.- La competencia del Congreso de la Unión para fungir como legislatura federal o nacional, ésto es, para toda la República, se le considera cerrada o limitativa, ya que sólo podrá expedir leyes formal y materialmente legislativas en las materias que expresamente le señala la Constitución.

Una vez examinado el principio de distribución de competencias establecido por el Artículo 124 de nuestra Constitución, realizaremos en el próximo apartado el estudio del proceso que

nuestra Ley Fundamental estatuye para la creación de leyes por el Congreso de la Unión.

4.3.2 EL PROCESO LEGISLATIVO.

Al proceso legislativo, también se le llama procedimiento legislativo o proceso de formación de la ley, entendiéndose por tal, la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos de gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto.

El proceso legislativo se encuentra contemplado de manera detallada en los Artículos 71 y 72 de la Constitución, cuyo antecedente histórico son las reformas que en el año de 1874 se realizaron por el Constituyente Permanente a la Constitución de 1857, que crearon, entre otras cosas, la reinstalación del bicameralismo del Poder Legislativo y la otorgación del derecho de veto al titular del Poder Ejecutivo.

El proceso de formación de leyes que establece nuestra Constitución se asienta en las siguientes bases:

- a. Existencia de un sistema bicameral,
- b. Corroboración del principio de colaboración y coordinación de funciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

- c. Necesidad de contar con la conformidad plena de ambas cámaras para la aprobación de una ley o un decreto, dando hasta dos oportunidades en un mismo período, a cada Cámara para lograr el consenso.

A pesar de algunas divergencias en la doctrina mexicana, podemos afirmar que el proceso para la formulación de las leyes, está integrado por las siguientes fases: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, promulgación e iniciación de vigencia.

INICIATIVA.- Mediante el ejercicio de la facultad de iniciar leyes, el proceso de formación de las mismas comienza, y esta facultad consiste en presentar ante el Congreso de la Unión un proyecto de ley o decreto. De conformidad con el Artículo 71 de la Constitución, sólo tienen facultad de iniciativa las siguientes entidades:

"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".

En cuanto hace a los particulares, a pesar de no tener facultad de iniciativa, si poseen el derecho de petición, conforme al Artículo 8 de la Constitución y en ejercicio de este derecho individual pueden presentar propuestas que si son tomadas en cuenta, según lo dispone el Artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

"Artículo 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".

"Así pues, queda subordinada a la sola opinión de la Comisión si se toma o no en cuenta la petición de los particulares, a diferencia de las iniciativas de los funcionarios que tienen la facultad correspondiente, las cuales se aceptan o se rechazan por la Cámara y no por la sola voluntad de una de sus Comisiones. Aunque el Reglamento no lo dice, debe entenderse que cuando se admite una proposición de particulares, la hace suya la Comisión para presentarla como iniciativa propia, pues si se presentara como iniciativa de particular se infringiría el Artículo 71, reconociendo la facultad de iniciar a quien constitucionalmente carece de

ella". (83)

El segundo párrafo del Artículo 71 Constitucional, dispone que las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de las Entidades Federativas, o por las Diputaciones de las mismas, pasarán a la Comisión o Comisiones, según la naturaleza de la misma, mientras que las presentadas por los Diputados o Senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates. Sobre el particular, el Artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, señala:

"Artículo 56.- Las iniciativas de ley presentadas 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".

Por lo anterior, podemos decir que aún cuando la Constitución al parecer hace diferencias en el trámite a seguir, según sea el funcionario facultado que presente una iniciativa de ley, tal distinción no se da en la realidad.

En relación con la fase de iniciativa del proceso para la formación de leyes ante el Poder Legislativo

federal, el primer párrafo y los incisos H e I del Artículo 72 Constitucional disponen lo siguiente:

"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.

....."

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.

....."

Los incisos H e I, son reproducidos en los Artículos 62 y 63, respectivamente, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. Por otra parte, es importante mencionar lo que señala el Artículo 60, primer párrafo del propio reglamento, en relación con las iniciativas de leyes o decretos.

"Artículo 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 califiquen de urgente o de obvia resolución".

Para el despacho de los negocios de cada una de las Cámaras, los miembros de las mismas se distribuyen en Comisiones, las cuales examinan, discuten y dictaminan los negocios que le son puestos a su consideración.

DISCUSION, APROBACION O RECHAZO.- El Artículo 72 de nuestra Constitución contiene los diversos supuestos que pueden presentarse en el procedimiento de formación de una ley; en lo general este Artículo acoge las reformas que en 1874 introdujo Lerdo de Tejada a la Constitución de 1857, en lo relativo al proceso legislativo, en donde se introdujo el bicameralismo y el veto presidencial, que ya vimos.

"En la primitiva Constitución de 57, el Artículo 71 disponía en sus escasos renglones que los trámites para la formación de las leyes, previstos por el Artículo 70, podían estrecharse o dispensarse en caso de urgencia notoria, por el voto de dos tercios de los diputados presentes. Dichos trámites suponían la existencia de una sola Cámara, pues era el unicameralismo el sistema entonces en vigor, y consistían esencialmente en el dictamen de la Comisión, o en una o dos discusiones, en pasar al Ejecutivo copia del expediente para que manifestara

su opinión, de ser favorable la cual se votaría desde luego la ley y, en caso contrario, se pasaría nuevamente el asunto a Comisión y en seguida a discusión y votación". (84)

En principio las iniciativas pueden presentarse ante cualquiera de las Cámaras, la que conoce en primer término la iniciativa se llama Cámara de Origen y la otra Cámara Revisora. Ciertamente, el Artículo 72 Constitucional, en lo relativo a los distintos supuestos del proceso legislativo, adolece de ordenación y correcta sistematización, sin embargo, una vez que ha quedado definido a cual de las dos Cámaras corresponde conocer primero de un proyecto de ley o decreto, es posible distinguir los siguientes supuestos:

PRIMER SUPUESTO.- Presentado un proyecto de ley ante la Cámara de Origen y aprobado por ésta, pasa a la Revisora, quien, en caso de aprobarlo, lo deberá enviar al Ejecutivo para que éste, si no tuviese observaciones que hacer, lo publique inmediatamente. Se entiende que el Ejecutivo no tiene observaciones cuando no devuelve el proyecto, con aquellas, dentro de diez días útiles, a no ser que, corriendo este último término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, pues en ese caso, deberá hacerse en el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

SEGUNDO SUPUESTO.- Si el proyecto de ley es desechado en la Cámara de Origen, no puede presentarse nuevamente, sino hasta el siguiente período de sesiones.

TERCER SUPUESTO.- Si el proyecto de ley es aprobado en la Cámara de Origen, pero reprobado totalmente por la Revisora, el proyecto vuelve con sus observaciones a la de Origen para ser discutido nuevamente por ésta, pudiéndose presentar cualquiera de estas dos situaciones:

- a. Que sea aprobado por la mayoría de los miembros presentes, caso en el cual regresará el proyecto a la Revisora para que lo pondere nuevamente. Si la Revisora también lo aprobase pasará al Ejecutivo para los efectos de su sanción, y
- b. Si en la segunda ponderación la Revisora nuevamente lo rechaza, el proyecto no podrá volver a presentarse, sino hasta el siguiente período de sesiones.

CUARTO SUPUESTO.- Aprobado un proyecto de ley en la Cámara de Origen, pero desechado parcialmente, modificado o adicionado por la Revisora, el proyecto debe regresar a la de Origen, para que ésta lo discuta nuevamente, pero sólo respecto de lo rechazado parcialmente, modificado o adicionado, pudiéndose presentar nuevamente dos supuestos:

- a. Que la Cámara de Origen apruebe por mayoría absoluta de votos las observaciones de la

Revisora, caso en el cual el proyecto es enviado al Ejecutivo, y

- b. Que la Cámara de Origen no esté de acuerdo con las observaciones de la Revisora por el mismo margen de votación, debiendo volver el proyecto a la Revisora para una segunda ponderación. Si la Revisora ya no insiste en sus observaciones, el proyecto es enviado al Ejecutivo, pero si la revisora por la mayoría absoluta de los presentes insiste en su rechazo parcial, modificaciones o adiciones, el proyecto ya no puede presentarse, sino hasta el siguiente período de sesiones. En esta última hipótesis ambas Cámaras pueden convenir, por votación de la mayoría absoluta de sus miembros, que la ley se publique sólo con los artículos aprobados.

QUINTO SUPUESTO.- Cuando un proyecto de ley ya ha sido aprobado por las Cámaras, debe pasar al Ejecutivo, quien lo objeta todo o en parte, entonces el proyecto de ley regresará a la Cámara de Origen para ser discutido nuevamente, si fuese confirmado por esta Cámara, es decir, si no se estuviese de acuerdo con las observaciones del Ejecutivo, por las dos terceras partes del número total de votos, el proyecto pasará a la Revisora y si ésta también confirmara el proyecto por la misma mayoría, éste se convierte en ley o decreto regresando al Ejecutivo para el sólo efecto de su publicación.

A manera de apunte, citaremos algunos de los artículos del Reglamento para el Gobierno Interior

del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que trata de los principales aspectos de la fase de discusión y aprobación de una ley.

"Artículo 95.- Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado y después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió el voto particular, si lo hubiere".

"Artículo 96.- El Presidente formará luego una lista de individuos que pidan la palabra en contra y otra, de los que la pidan en pro, las cuales leerá integras antes de comenzar la discusión".

"Artículo 97.- Todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general, o sea en su conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos; cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez".

"Artículo 98.- Los miembros de la Cámara hablarán alternativamente en contra o en pro, llamándolos el Presidente por el orden de las listas, comenzando por el inscrito en contra".

"Artículo 103.- Los discursos de los individuos de las Cámaras sobre cualquier negocio, no podrán durar más de media hora, sin permiso de la Cámara".

"Artículo 108.- Siempre que al principio de la discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la Comisión dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aún leer las constancias del expediente, si fuese necesario; acto continuo, seguirá el debate".

"Artículo 114.- Antes de cerrarse en lo

general la discusión de los proyectos de ley, y en lo particular cada uno de los artículos, podrán hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la Comisión dictaminadora y de los funcionarios a que alude el artículo 53 (Secretarios de Despacho, los Jefes de los Departamentos Administrativos, los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de este Reglamento

"Artículo 115.- Cuando hubieren hablado todos los individuos que puedan hacer uso de la palabra, el Presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo, continuará la discusión; pero bastará que hable uno en pro y otro en contra para que se pueda repetir la pregunta".

"Artículo 117.- Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votar en tal sentido y, si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en particular. En caso contrario se preguntará en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuese afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme, mas si fuese negativa, se tendrá por desechado".

"Artículo 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 antecedentes 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".

PROMULGACION.- Hasta este punto concluyó la labor del Congreso y se inicia la fase de promulgación o publicación, la cual fue analizada en la parte correspondiente al Poder Ejecutivo, misma que nos permitimos remitir. Sólo quisiera, analizar un inciso del Artículo 72 Constitucional que no pertenece a la secuela del procedimiento de elaboración de leyes federales y por último hablar sobre la Vocatio Legis.

"Artículo 72.-.....

.....

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

....."

Esta disposición resulta un tanto ociosa, pues siendo reforma o derogación, no deja de ser un acto legislativo; por otra parte, la palabra interpretación que utiliza esta disposición no puede ser entendida, sino como aclaración, ya que la función de interpretación de la ley corresponde al poder judicial.

El período que media entre la publicación de la ley y su entrada en vigor se conoce en la doctrina como Vocatio Legis. La Vocatio Legis responde a la idea de que debe haber un tiempo durante el cual quienes

deben cumplir la ley pueden enterarse de su contenido y obedecerla consecuentemente. Transcurrido este tiempo, la ley obliga a todos los que se encuentren en su hipótesis normativa, haciendo evidente el principio de que la ignorancia de la ley no excusa su cumplimiento.

En nuestro derecho existen dos sistemas de iniciación de vigencia de las normas jurídicas: el sucesivo y el sincrónico. Las reglas concernientes a estos sistemas las señala el artículo tercero del Código Civil del Distrito Federal de la siguiente manera:

"Artículo 3.- Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

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

El artículo transcrito establece el sistema sucesivo de iniciación de vigencia de las normas jurídicas y revela dos situaciones que pueden presentarse:

- a. En el lugar donde se publica el Diario Oficial, las normas jurídicas inician su vigencia tres días después de haber sido publicadas.
- b. En los lugares donde no se publica el Diario

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

El sistema sucesivo de iniciación de vigencia de las normas jurídicas resulta en la actualidad anacrónico, ya que gracias a los grandes adelantos en los medios de comunicación el conocimiento de un acontecimiento o el envío de la publicación de la ley misma se puede realizar rápidamente, además de que al utilizar este sistema, por ejemplo en el caso de una ley federal, ésta entraría en vigor dos meses antes que en la zona fronteriza. Por otro lado, la forma de calcular la distancia no está bien determinada por la disposición en comento y como se podrían utilizar varios criterios, cada uno arrojaría resultados distintos, por ello, este sistema es poco o nada utilizado en la actualidad.

El artículo 4 del mismo Código Civil establece el segundo sistema llamado sincrónico al señalar:

"Artículo 4.- Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior."

Esta disposición también encierra un problema importante, pues al señalarse que la ley o disposición de observancia general entra en vigor el día que la misma señale con tal de que haya sido publicada con anterioridad, la *Vocatio Legis* puede desaparecer, pues el artículo transitorio del

ordenamiento podría señalar que la ley o disposición de observancia general entraría en vigor el mismo día de su publicación.

La gran mayoría de las leyes o disposiciones obligatorias utilizan el sistema sincrónico, siendo muy usual la declaración de que entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial, quedando por tanto reducida la Vocatio Legis a un solo día.

4.4 EL PODER JUDICIAL FEDERAL Y SU JURISPRUDENCIA.

La jurisprudencia, en términos generales, tiene como objetivo el de vigilar la estricta observancia de la ley y unificar la interpretación de la misma.

El maestro Eduardo Pallares, nos define, sin embargo, a la jurisprudencia desde distintos puntos de vista:

"Esta vocatio tiene las siguientes acepciones: a) Los jurisconsultos romanos la definieron como el conocimiento de las cosas divinas y humanas y la ciencia de lo justo y de lo injusto, definición que por su amplitud abarca la filosofía del derecho; b) los clásicos la entendieron como el hábito práctico de interpretar rectamente las leyes y aplicarlas oportunamente a las cosas que ocurren. El jurisconsulto español De Diego la define como el criterio constante y uniforme de aplicar el derecho

mostrado en las sentencias del tribunal supremo o en el conjunto de sentencias de éste.....; c) en el derecho procesal significa, tanto la serie de juicios o sentencias uniformes pronunciadas por los tribunales sobre un punto determinado, de derecho como el contenido de dichos fallos, la enseñanza o doctrina que dimana de dichos fallos; d) el diccionario de la lengua, dice que la jurisprudencia es la norma de juicio que suple omisiones de la ley, y que se funda en las prácticas seguidas en casos iguales o análogos en ocasiones se habla de la jurisprudencia como de la costumbre que impera en los tribunales (USUS FORI)." (85).

El estudio que realizaremos sobre la jurisprudencia es adoptando el vocablo, no en su acepción de ciencia jurídica, sino en la de conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales o como señala el maestro Ignacio Burgoa en su libro El Juicio de Amparo: "la Jurisprudencia se traduce en las interpretaciones y consideraciones jurídicas uniformes que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de Derecho especiales y determinados que surgen en un cierto número de casos concretos semejantes que se presenten, en la inteligencia de que dichas

(85) PALLARES, EDUARDO. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Décima edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1977, p. 516-517.

consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señale la ley". (86)

Una vez que hayamos realizado el estudio de la jurisprudencia, en los términos anotados, haremos algunas reflexiones sobre la función creadora del Poder Judicial y daremos nuestras razones por las que consideramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debería estar facultada para colaborar en el proceso legislativo mediante el otorgamiento del derecho de iniciativa.

El Artículo 94 de nuestra Constitución en sus párrafos primero y séptimo, señala cómo se conforma el Poder Judicial Federal y nos remite a la Ley de Amparo, la cual fija en qué casos es obligatoria la jurisprudencia emanada de los Tribunales del Poder Judicial Federal, en los siguientes términos:

"Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

.....

(86) BURGOA, IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. Vigésima sexta edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1989, p. 821.

La Ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que

establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

....."

En efecto, la materia de la jurisprudencia es la interpretación de las leyes y reglamentos federales o locales y de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Esta función jurisprudencial que desarrollan los tribunales, autorizados legalmente para tal efecto, es de gran importancia y trascendencia, ya que gracias a ella interpretan la norma e integran el orden jurídico de un Estado mediante la elaboración de reglas generales, abstractas e impersonales. Ya no puede aceptarse que el juzgador sea un simple aplicador de las normas jurídicas, sino que se le considera que su función es creadora del derecho.

La jurisprudencia tiene dos finalidades esenciales, que son: la de interpretar el derecho legislado y la de crear o construir el derecho cuando no exista norma aplicable al caso concreto que se le somete a su consideración. Atendiendo estas finalidades, la jurisprudencia no entraña la mera aplicación de las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos, sino la ponderación científica de esas normas para dotarlas de su verdadero y auténtico sentido, según sea el caso concreto a las que se

apliquen, creando o construyendo el derecho cuando la ley escrita tenga deficiencias, omisiones, imprevisiones o lagunas.

Sin embargo, legalmente no todas las autoridades judiciales están facultadas para crear jurisprudencia, aún cuando todas deben interpretar la ley extrayendo su sentido para aplicarla al caso concreto puesto a su consideración, a continuación veremos las autoridades judiciales que gozan de esa facultad.

El Artículo 103. de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, de igual manera nos remite a la Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, en lo referente a la regulación de la Jurisprudencia emanada de los Tribunales Federales, en los siguientes términos:

"Artículo 103.- La jurisprudencia que establezcan la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, las Salas de la misma y los Tribunales Colegiados de Circuito en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competencia distintos del juicio de amparo, se registrarán por las disposiciones de los artículos 192 a 197-B de la Ley de Amparo".

Como podemos observar en México, la jurisprudencia judicial es la interpretación de la ley, firme y reiterada, de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito.

Por ello podemos decir, que la materia de la Jurisprudencia es la interpretación de la ley, su característica es la obligatoriedad y para su formación requiere que las ejecutorias sean firmes y reiteradas.

Cuando un Juez o un Tribunal dicte un fallo mediante el cual pone fin a una controversia que se le puso a su consideración, su decisión sólo tiene fuerza obligatoria para las partes que en el juicio intervinieron. A diferencia de la ley, que es de observancia general, los efectos de la sentencia se limitan al caso concreto, que la han originado. La razón es que la función del Poder Judicial es fundamentalmente la de aplicar el Derecho a los casos que se le ponen a su consideración y no crearlo.

Empero, como la ley no es siempre clara ni responde a todas las exigencias de la vida jurídica, debe el juzgador hacer obra de interpretación, en la acepción más amplia de la palabra, y determinar el sentido de la ley, cuando ésta es oscura, o llenar las lagunas del Derecho cuando es deficiente o no existen preceptos que resuelvan el controvertido caso. En estas circunstancias, la labor del juez se acerca a la del legislador, ya que existe la obligación de resolver todas las controversias que a su consideración se les presenten, tal y como lo señala el artículo 18 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, el cual consagra el principio de plenitud hermética del orden

jurídico:

"Artículo 18.- El silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley no autorizan a los jueces o tribunales, para dejar de resolver una controversia".

Sin embargo, esta función creadora del Poder Judicial debe ser considerada con sus reservas, ya que en materia penal existe el principio de *nullum crimen nulla poena sine lege*, el cual también es consagrado por nuestro Derecho Constitucional en el artículo 14, impidiendo totalmente la extensión de los tipos legales y de las sanciones en materia penal.

Las decisiones judiciales que aclaran o complementan el Derecho positivo, obligan sólo también, como ya lo dijimos, en principio a las partes que intervinieron en la controversia resuelta. Pero cuando se repiten en la misma forma, esto es, cuando resuelven en ocasiones diversas controversias análogas y aplican a todas ellas idénticos criterios jurídicos, estas ejecutorias adquieren o pueden adquirir fuerza de precedente que señale a los jueces el sentido en que deban resolverse nuevas controversias constituidas por elementos iguales a los de los casos ya fallados.

"La jurisprudencia puede ser confirmatoria de la ley, supletoria de la ley, interpretativa o derogativa de la norma jurídica. Mediante la primera, las sentencias ratifican lo preceptuado por la ley. La supletoria, colma los vacíos de la ley,

creando una norma que completa la ley. La interpretativa explica el sentido del precepto legal y pone de manifiesto el pensamiento del legislador. La derogativa modifica o abroga los preceptos legales. Las tres primeras tienen validez en nuestro derecho. La derogativa no lo tiene porque está en pugna con el artículo 14 constitucional y con lo dispuesto en el artículo 9 del Código Civil que previene que la ley sólo puede ser abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior". (87)

En efecto, la fuerza de los principios impuestos por la vía de la interpretación judicial puede llegar a ser considerable, sobre todo cuando se repiten indefinida e invariablemente por los fallos citados. Puede incluso, como en los países de Derecho consuetudinario no escrito, ser fuente primordial del régimen jurídico y llegar a reformar el Derecho positivo, contra la misma intención del legislador. Naturalmente, para que ésto sea posible es necesario que el sistema jurídico de ese Estado, admita expresamente tan considerables efectos de la costumbre judicial.

En aquellos países las decisiones de los tribunales hacen la ley y es obligada consulta de los juristas

para aplicarla a sus litigios. En cambio en nuestro país, en donde el Derecho es escrito y no consuetudinario, le damos a las decisiones judiciales importancia, como fuente del Derecho, sólo a las ejecutorias emanadas de los Organos Jurisdiccionales que conforme a la ley pueden crear jurisprudencia.

Una de las características esenciales que debe subrayarse de la jurisprudencia que regula nuestra Ley de Amparo, es aquella según la cual la propia jurisprudencia resulta obligatoria siempre y cuando el criterio esté sustentado en cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por un número determinado de ministros o magistrados, según se trate del Pleno, de las Salas o de un Tribunal Colegiado de Circuito tal y como lo señalan los Artículos 192 y 193, en sus segundos párrafos, de la Ley de Amparo.

"Artículo 192.-

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por oatorce ministros, si se trata de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las Salas.

....."

"Artículo 193.-

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen

jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integren cada tribunal colegiado."

Las disposiciones de la Ley de Amparo que acabamos de citar, determinan como tribunales facultados para sentar jurisprudencia obligatoria, exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando tanto en Pleno como en Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Por otra parte, la firmeza de la jurisprudencia, además del principio de razón suficiente que deben contener las ejecutorias y de la fuerza de cosa juzgada que a ellas corresponde, está vinculada a una votación mínima de los ministros que la crean y unánime cuando se trata de la que emana de los Tribunales Colegiados de Circuito.

En el párrafo primero de los Artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo se señala que la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia y la de los Tribunales Colegiados de Circuito, es obligatoria en esencia para todos los tribunales de la República sujetos a su jerarquía o cuyos actos pueden ser sometidos a sus respectivas jurisdicciones, en los siguientes términos:

"Artículo 192.- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de las que decreta el Pleno

y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y Tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

....."

"Artículo 193.- La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales y federales.

....."

De estas disposiciones se desprende que las consideraciones e interpretaciones derivadas de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito que conformen jurisprudencia, son obligatorias para las autoridades judiciales inferiores; de ahí la gran trascendencia que tiene la función jurisprudencial ya que gracias a ella se integra el orden jurídico positivo mediante la elaboración de reglas generales, abstractas e impersonales.

Existen otros tribunales con facultad legal para sentar jurisprudencia, con sus propios medios de publicación:

El Tribunal Fiscal de la Federación, que según lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, está facultado para crear jurisprudencia y su

publicación se realiza en la revista del propio Tribunal, donde se precisan los criterios de interpretación emitidos por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y los de las Salas Regionales.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que estructura su jurisprudencia, con base a su propia Ley Orgánica y su publicación inicialmente fueron reproducidas en su revista y actualmente en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en cumplimiento a lo preceptuado en su Ley Orgánica, en abril de 1933 inició la publicación de los fallos más notables de los tribunales del orden común, estableciendo así una forma de jurisprudencia, con tendencia a la unificación de criterios en puntos de interpretación y su publicación se realiza en los Anales de Jurisprudencia.

La jurisprudencia de los mencionados tribunales, sin restarle mérito de ningún orden a sus criterios de interpretación, ha sido considerada como de obligatoriedad restringida por exclusividad y no se encuentra comprendida en lo dispuesto por el Artículo 84, párrafo séptimo, de la Ley Fundamental.

4.4.1 LA INTERRUPCION Y MODIFICACION DE LA JURISPRUDENCIA.

De conformidad con lo que hemos expuesto, la jurisprudencia es la unidad de interpretación y consideración jurídica en varios casos análogos, que respecto de una cuestión específica de derecho formula una autoridad judicial legalmente facultada para ello, que en el caso del Derecho Mexicano son la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito. La Jurisprudencia engendra para los órganos judiciales inferiores la obligatoriedad de acatarla, para elucidar un punto de derecho que se suscite en un caso concreto que se le someta a su consideración y que, sea semejante a aquel que originó la formación de la jurisprudencia.

El hecho de que la jurisprudencia sea obligatoria no indica que ésta no pueda ser interrumpida o variar, ya que por la naturaleza misma de la realidad social que el derecho regula, éste debe evolucionar constantemente para irse adaptando, situación que se logra muy favorablemente, entre otros medios, mediante la actividad jurisprudencial cuyo atributo es su constante evolución, al adaptar las normas jurídicas, de suyo rígidas, a la dinámica esencial del derecho.

El Artículo 194 de la Ley de Amparo, en sus dos primeros párrafos, al referirse a la interrupción de la jurisprudencia dispone:

"Artículo 194.- La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por catorce ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por cuatro, si es de una sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.

En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa.

....."

La interrupción de la jurisprudencia consiste en impedir que continúe teniendo efectos obligatorios y para que ello suceda se deben reunir los requisitos que señala el Artículo 194 de la Ley de Amparo que en síntesis son:

- a. Que los órganos judiciales facultados para crearla dicten un fallo contrario a ella, en cualquier caso concreto que se le presente.
- b. Que la ejecutoria del órgano judicial sea sustentada por el mismo número de ministros o magistrados, que la que se requiere para su creación y
- c. Que en la misma ejecutoria se expresen las causas por las que se considera necesario que se interrumpa la jurisprudencia que deben estar relacionadas con las causas que motivaron su origen.

Ahora bien el fallo o sentencia que cumpla los requisitos señalados para interrumpir la jurisprudencia, no adquiere por tal motivo el carácter jurisprudencial, sino que equivale a un simple precedente o tésis y para que llegue a adquirir aquella categoría, es necesario que cumpla los requisitos que para su creación la ley exige.

Por otra parte, es evidente que los órganos judiciales facultados para interrumpir la jurisprudencia, sólo podrán suspender sus efectos obligatorios de aquellas realizadas por ellos mismos o la emanada de los órganos judiciales inferiores.

Por el contrario a lo que sucede con la interrupción de la jurisprudencia, la modificación de ésta, no consiste en sustraerle su carácter obligatorio, sino que se traduce como su enmienda o reforma conservando su fuerza obligatoria.

El Artículo 194 de la Ley de Amparo, en su tercer párrafo, dispone en relación con la modificación de la jurisprudencia lo siguiente:

"Artículo 194.-

Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por esta Ley, para su formación".

Como podemos observar, el último párrafo del Artículo 194 de la Ley de Amparo, nos remite a su vez, a las disposiciones contenidas en los Artículos 192 y 193 del propio ordenamiento, los cuales ya

fueron citados, y que se refieren a los requisitos necesarios para la formación de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas y la de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Sin embargo, esta regla general para la modificación de la jurisprudencia, en el Artículo 197 en su cuarto párrafo de la Ley de Amparo, se prevé una excepción en donde con motivo de un caso concreto la jurisprudencia puede variar.

"Artículo 197.-

.....

Las Salas de la Suprema Corte de Justicia y los ministros que las integren y los Tribunales Colegiados de Circuito y los magistrados que los integren, con motivo de un caso concreto podrán pedir al Pleno de la Suprema Corte o a la Sala correspondiente que modifique la jurisprudencia que tuviesen establecida, expresando las razones que justifiquen la modificación; el Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días. El Pleno o la Sala correspondiente resolverán si modifican la jurisprudencia, sin que su resolución afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en las cuales se hubiesen dictado las sentencias que integraron la tesis jurisprudencial modificada. Esta resolución deberá ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195".

Esta disposición exige del requisito de que existan cinco ejecutorias, para que una jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, pueda ser susceptible de ser modificada, siendo competente para este procedimiento la Suprema Corte, funcionando en Pleno o en Salas, según sea el caso.

Por lo que se refiere a la publicación de la jurisprudencia, la trataremos posteriormente, pero antes examinaremos la jurisprudencia contradictoria.

4.4.2 LA JURISPRUDENCIA CONTRADICTORIA.

Uno de los principales intereses de los Organos Judiciales facultados por la Constitución para crear jurisprudencia, es la de mantener la unidad de la misma, ya que se trata de un grave problema que afronta la Justicia Federal, al existir contradicción o contrasentido en las tesis emanadas de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, que desorienta a los sujetos obligados a cumplirla y ocasiona la no existencia de certeza jurídica.

La fracción XIII del Artículo 107 Constitucional, prevé la posibilidad de que exista contradicción en los criterios sustentados y establece la manera para mantener la unidad, de la siguiente forma:

"Artículo 107.- Todas las controversias

de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

.....

Fracción XIII.- Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Sala que corresponda, a fin de que se decida cuál tesis debe prevalecer.

Quando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieren sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto, de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción y

.....

....."

Casi en términos idénticos, en los tres primeros

párrafos de los Artículos 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se reproduce la disposición contenida en la Fracción XIII del Artículo 107 Constitucional, con la salvedad de que en aquellos se le otorga un plazo de 30 días al Procurador General de la República o al agente que para el efecto designe, para exponer si lo considera conveniente su parecer respecto de las tesis contradictorias, además de establecer un plazo de tres meses al Órgano Judicial Federal competente para que dicte la resolución correspondiente, misma que deberá mandar publicar en el Semanario Judicial de la Federación.

Ahora bien, respecto a la facultad de denuncia que se le otorga a las partes que intervinieron en los juicios de Amparo donde se hubiesen sustentado tesis contradictorias, el maestro Ignacio Burgoa sostiene:

"Las Reformas de 1967 conservaron el sistema para depurar las tesis contradictorias que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito y las Salas de la Suprema Corte en las sentencias que dicten en el juicio de amparo. Se introdujo la acertada modalidad de que la denuncia de la contradicción también incumbe a las partes en los juicios de garantías en que se hubiesen establecido las tesis respectivas. Este derecho lo reiteran las Reformas de 1987.

Las decisiones que sobre contradicción de tesis jurídicas formulen, en sus respectivos casos, la Sala que corresponda o el Pleno de la Suprema Corte, únicamente deben concretarse al estudio de las

cuestiones jurídicas o los puntos de derecho en relación con los cuales existan criterios divergentes o contradictorios. Por ende, la denuncia de contradicción no es un recurso que se dé contra los fallos o sentencias en las que se hubieren establecido las tesis en oposición, de tal suerte que las situaciones jurídicas derivadas de dichas resoluciones no se afectan por las decisiones que la Suprema Corte emita acerca de la prevalencia de cualquiera de las tesis en pugna. Así lo declaran la fracción XIII, último párrafo del Artículo 107 constitucional y los Artículos 195 y 195 bis, in fine, de la Ley de Amparo.

Es importante subrayar la circunstancia de que la tesis que el Pleno o la Sala que corresponda de la Suprema Corte hubieren declarado prevaleciente sobre la contraria, asume el carácter de jurisprudencia obligatoria, según lo establece claramente la disposición constitucional invocada". (86)

Por su parte, el maestro Juventino V. Castro sobre este tema sostiene:

"La Reforma de 1968 fue la que autorizó a las partes para hacer la denuncia a que se refiere la disposición que examinamos, ya que el antiguo artículo no las mencionaba. En realidad la

intervención de las partes no aparece como algo práctico o beneficioso, desde el momento en que el párrafo final de este artículo dispone que en cualquier forma las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias no se verán afectadas por la resolución que concluya con la contradicción, como ya hemos expresado". (89)

Por nuestra parte consideramos que la reforma constitucional realizada por Decreto del 19 de junio de 1967, publicada en el Diario Oficial el 25 de octubre del mismo año y en vigor a partir del 28 de octubre de 1968, según lo dispuesto por el artículo primero transitorio de este Decreto, resulta benéfica ya que las partes también deben colaborar en mantener la unidad de la jurisprudencia, aún cuando con su denuncia ante el Órgano Judicial competente no se modifique su situación jurídica.

4.4.3 LA PUBLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA.

El Órgano Oficial encargado de la compilación y publicación de la jurisprudencia en México, es el Semanario Judicial de la Federación, según lo estipulado por el Artículo 197-B de la Ley de Amparo.

(89) CASTRO, JUVENTINO V. Ob. Cit., p. 539.

"Artículo 197-B.- Las ejecutorias de amparo y los votos particulares de los ministros y de los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, que con ello se relacionen, se publicarán en el Semanario Judicial de la Federación, siempre que se trate de las necesarias para constituir jurisprudencia o para contrariarla, además de la publicación prevista por el artículo 195 de esta Ley. Igualmente se publicarán las ejecutorias que la Corte funcionando el Pleno; las Salas o los citados Tribunales, acuerden expresamente".

Por su parte el artículo 195 de la Ley de Amparo se refiere al procedimiento que deberán seguir la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito, es decir, establece diversas disposiciones relacionadas con la redacción del texto y rubro de las tesis jurisprudenciales, de su ordenación y catalogación, y de su publicación.

"Artículo 195.- En los casos previstos por los artículos 192 y 193, el Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado respectivo deberán:

I. Aprobar el texto y rubro de la tesis jurisprudencial y numerarla de manera progresiva, por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales;

II. Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al Semanario Judicial de la Federación, para su publicación inmediata;

III. Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del mismo término a que se

refiere la fracción inmediata anterior, al Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales Colegiados de Circuito, que no hubiesen intervenido en su integración; y

IV. Conservar un archivo, para consulta pública, que contenga todas las tesis jurisprudenciales integradas por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales y las que hubiesen recibido de los demás.

El Semanario Judicial de la Federación deberá publicar mensualmente, en una gaceta especial, las tesis jurisprudenciales que reciba del Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito, publicación que será editada y distribuida en forma eficiente para facilitar el conocimiento de su contenido".

Estimamos conveniente hacer notar que se utilizan diversos vocablos para referirse a la jurisprudencia en sus diversas fases, es decir, a la ya establecida y a la que se encuentra en formación.

De tal manera, para mencionar a la jurisprudencia ya integrada se emplean, indistintamente, los términos de: criterio jurisprudencial, tesis jurisprudencial y jurisprudencia, y por lo que atañe a los fallos, sentencias, resoluciones o decisiones, de los tribunales del Poder Judicial de la Federación contra los que no procede recurso alguno, conocidos como ejecutorias y que se encuentran en proceso de llegar a constituir jurisprudencia, se emplean las expresiones: sumario, tesis, tesis aisladas, precedente,

antecedente, opinión y criterio.

La publicación a que se refieren los Artículos 195 y 197-B de la Ley de Amparo, se realiza con la intervención de personal especializado mediante el examen de la totalidad de las ejecutorias pronunciadas por los órganos judiciales federales, legalmente capacitados para crear jurisprudencia, de las que se extraen los criterios o tésis, que, como resultado de su reiteración, pueden llegar a constituir jurisprudencia.

Fue por decreto del 8 de diciembre de 1870 que el Presidente de la República, Lic. Benito Juárez, estableció un periódico con el nombre de Semanario Judicial de la Federación, en el que se publicarían todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales, desde el restablecimiento del orden legal de 1867 y las que pronunciaran en lo sucesivo.

El multicitado Semanario Judicial de la Federación revisa el material de los informes anuales de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia, en los que se incluyen las tésis que llegan a sentar jurisprudencia durante el año respectivo y los criterios más sobresalientes sustentados por el Pleno y las Salas que la integran, así como por los Tribunales Colegiados de Circuito, material que después se reproduce en el propio Semanario.

4.4.4 LA FUNCION CREADORA DEL PODER JUDICIAL.

La función principal de los tribunales de justicia es la de aplicar la ley a los casos concretos que se les ponen a su consideración. En algunas épocas se consideró que esta función debería ser de tipo mecánico, predominando el criterio de que todo lo acontecido en la realidad social se encontraba previsto por las leyes.

Bajo este criterio, la función judicial consistía en realizar la mecánica de un silogismo, donde la premisa mayor era la ley aplicable; la premisa menor, el hecho controvertido, que se le ponía al juez a su consideración; y la conclusión que de este método se obtenía era el fallo judicial.

De tal suerte que los magistrados y los jueces estaban encadenados bajo este sistema a los textos legales, y según este criterio, su función era simplemente mecánica sin que pudieran imbuir en ella criterios valorativos inspirados en la equidad.

Ya en nuestros días, el considerar la función judicial como meramente mecánica ha quedado obsoleta y se considera que los jueces realizan una actividad creadora, ya que al pronunciar sus fallos deben guiarse, y de hecho así lo hacen, por su sentido instintivo o su sentimiento de justicia, tomando siempre en cuenta la realidad social.

Este criterio se basa en la idea de que la vida y la

realidad social es incomparablemente más rica que todo lo que se haya podido preveer en las leyes.

Al respecto el maestro José Antonio Niño nos comenta: "... debo señalar que estas oposiciones a la lógica tradicional deductiva, en forma alguna implican la eliminación de elementos lógicos del campo de la aplicación del Derecho, puesto que éste está fundado en estructuras lógicas. Se trataba de abolir sólo aquel sistema deductivo que suprimía toda valoración en la aplicación del Derecho por los jueces; el sistema de construir un silogismo y resolverlo mecánicamente, en el cual estaba ausente toda valoración y toda estimativa por parte del juez". (90)

Las disposiciones más importantes de nuestras leyes fundamentales no contienen sino una apelación a la honestidad y prudencia de aquellos sobre quienes pesa la responsabilidad de su aplicación. Decir que la protección de las leyes es igual, que las penas, no pueden ser crueles, ni la privación de la vida, la libertad o la propiedad sin el procedimiento jurídico debido, no es otra cosa que establecer los lineamientos para que los jueces desarrollen su actividad creadora, ya que se les deja en libertad para definir lo que es igual,

(90) NIÑO, JOSE ANTONIO. LA INTERPRETACION DE LAS LEYES. Segunda edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1979, p. 250.

cruel, debido, etc.

La principal objeción a la función creadora del Poder Judicial se basa en que los jueces deben obediencia estricta a las normas jurídicas creadas por el legislador, las cuales proporcionan certeza y seguridad a la sociedad. Se reconoce que el Derecho preestablecido carece en ocasiones de la certeza deseada, sin embargo, se aduce que si se sustituye el imperio de las leyes preestablecidas por un amplio arbitrio judicial, aumentaría más esa incertidumbre.

La función creadora del poder judicial, de ninguna manera pretende quebrantar ni debilitar el estricto deber de obediencia al orden jurídico positivo, no se plantea que el juez desconozca las normas formalmente válidas y que sean aplicables al caso puesto a su consideración, sino que, es el medio por el cual el órgano jurisdiccional elabora las normas individualizadas tomando en cuenta las circunstancias particulares de cada caso, las normas jurídicas y la equidad que las inspiraron, mitigando el rigor de la ley; tal es el caso de la jurisprudencia la cual realiza una acción innovadora de gran extensión y de enorme alcance.

"La mayor parte de las críticas, formuladas desde campos varios y por diferentes caminos, ha mostrado con plena claridad que la obra del órgano jurisdiccional no consiste meramente en subsumir bajo una norma general el caso particular planteado, y en sacar luego, en forma de conclusión

silogística, el fallo a la resolución pertinente. Esas críticas han hecho evidente que, por el contrario, la obra del órgano jurisdiccional aporta siempre algo nuevo, que no estaba contenido en la regla general. En efecto, las varias críticas contra la concepción mecánica de la jurisprudencia han hecho patente que la obra del juez, o del órgano jurisdiccional administrativo, contiene siempre una función creadora de Derecho, en mayor o menor medida según los diversos tipos de casos, pero siempre y necesariamente en alguna medida, incluso cuando esa obra se apoya en una norma general claramente expresada en una ley, que sin duda está vigente, y cuyo sentido se presenta con inequívoca claridad". (91)

Efectivamente, ni siquiera en las sociedades más adelantadas, se ha podido construir un sistema de normas que prevea todas las controversias jurídicas posibles y las resuelvan de antemano, proporcionando de esta manera plena certeza y seguridad. AÚN cuando, en varias épocas de la historia del Derecho se ha sostenido que los sistemas normativos contenían reglas para resolver todos los conflictos habidos y por haber, es decir, que el sistema normativo de un país y en un lugar determinado contenían siempre una solución prevista

(91) RECASENS SICHES, LUIS. NUEVA FILOSOFIA DE LA INTERPRETACION DEL DERECHO. Segunda edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1973, p. 213.

expresamente, para cualquiera de las controversias que pudieran plantearse, ésto era completamente falso e irrealizable.

Lo aquí expuesto, no contradice el principio de la plenitud hermética del Derecho, el cual ya vimos, ya que este principio no sostiene que en el conjunto de normas que integran un orden jurídico positivo no existan contradicciones y lagunas; sino que por el contrario, se aceptan que existen y por ello se establece la obligación para los órganos jurisdiccionales de resolver los asuntos contravertidos puestas a su consideración.

La posibilidad de formular normas jurídicas definitivas, que prevean y resuelvan todos los problemas jurídicos es imposible de realizar por la evolución misma de la sociedad, donde se dan nuevos usos, hábitos, ideales y finalidades, cambiando y transformando las relaciones inter-humanas y por tanto, las relaciones jurídicas.

"Debe afirmarse terminantemente que la justicia y los demás valores inherentes a ésta deben suministrar la orientación del Derecho; y que, por lo tanto, lo que el Derecho debe proporcionar es precisamente seguridad en lo justo. Ahora bien, certeza y seguridad son los valores funcionales que todo Derecho realiza por su mera existencia, sea cual fuere su contenido.

Sin embargo, no se debe exagerar esta observación más allá de sus límites correctos. No deben

interpretarse las funciones de certeza y seguridad, que esperamos que el Derecho realice, en términos absolutos. Lo que el Derecho puede ofrecernos es sólo un relativo grado de certeza y seguridad, un minimum indispensable de certeza y seguridad para la vida social.

Adviertase, en primer lugar, que no hay nada absoluto en la vida humana, y que, por consiguiente, no tendrá sentido que al Derecho le pidiésemos una certeza y seguridad absolutas.

En segundo lugar, si bien el deseo de certeza y seguridad es uno de los más fuertes móviles en la vida social, no es el único de los deseos, algunos de ellos de dirección opuesta al de certeza y seguridad, por ejemplo: el deseo de cambio progresivo, de perfeccionamiento, de apertura de nuevos horizontes. Precisamente una de las intrínsecas antinomias que caracterizan al Derecho es tener que moverse entre el propósito de certeza y seguridad, por una parte, y al afán de adelanto y de mejora por otra parte". (92)

Ciertamente la seguridad y la certeza jurídica es uno de los valores funcionales del Derecho, sin embargo no podemos decir que sean los valores supremos en el que el Derecho debe inspirarse, ya que es notorio que los valores supremos a los cuales el Derecho debe atender son la justicia y la

(92) IDEM, pp. 15 y 16.

equidad.

Efectivamente, el Derecho es creado con la finalidad de que los hombres obtengan certeza y seguridad en sus relaciones sociales, pero esta seguridad que se desea es dentro de los cauces de la justicia y es este afán de buscar la justicia en una sociedad de constantes cambios y progreso en donde se da un cierto margen de inseguridad e incertidumbre en donde el orden jurídico se debe ir adaptando para dar mayor acercamiento a las exigencias de la justicia.

Ante esta situación, en ocasiones la seguridad y la certeza chocan con el deseo de justicia, tales conflictos se resuelven según cada caso concreto. Pero debemos tomar en cuenta que las normas jurídicas, en la gran mayoría de los casos, son cumplidas espontáneamente por las personas obligadas por ellas y de esta forma, se crea una situación de regularidad y certeza. Por otra parte, cuando surge un conflicto que requiera la intervención de los órganos jurisdiccionales, no es posible predecir con absoluta certeza y seguridad cual vaya a ser el fallo del juzgador; ésto ha sido siempre, aún bajo el criterio en el que el juez era considerado como la voz de la ley, ésto es así porque existe divergencia entre las partes del sentido y consecuencias de la norma.

Ciertamente el Derecho no es un fin en sí mismo, sino un medio que asegura a los hombres la realización de ciertos fines que reputan como

indispensables; los hombres requieren certeza sobre determinadas relaciones sociales y seguridad de que la norma será cumplida a todo trance y si es necesario habrá de ser aplicada por la fuerza. Pero esta certeza y seguridad no basta, porque lo importante es que exista certeza y seguridad en la justicia, por ello, la justicia y los demás valores que le son inherentes tienen un rango más alto que la seguridad, la cual sin embargo es el cimiento necesario para que exista un orden justo en términos generales.

Sin un mínimo de certeza y seguridad jurídicas no podría reinar la justicia en la vida social, no puede haber justicia donde no hay orden, sin orden no se puede promover el bien común; la certeza y seguridad, aunque inferiores en rango a los valores de justicia y bien común, son valores que en alguna medida condicionan la posibilidad de realización de los valores más altos.

La sociedad requiere contar con un orden que ofrezca un mínimo de certeza y seguridad en la realización de justicia y bienestar social; ya que certeza y seguridad en la injusticia, en el mal, no vendrían a ser una exigencia o un interés social.

"No es fácil suministrar una fórmula suficientemente clara y bastante fecunda, para poder extraer de ella en cada caso el criterio de conciliación entre las urgencias de certeza y seguridad por una parte, y las demandas de la justicia por otra parte

Pero tal vez quepa ofrecer una orientación general para enfocar y tratar discretamente estos problemas. Debe pensarse siempre la certeza y seguridad no desde un punto de vista formalista indiferente, sino, por el contrario, como medios garantizantes de la justicia. Cuando los intereses que se hallen en juego estén directa e inmediatamente relacionados con los supremos valores, tales como los de dignidad y libertad de la persona individual, los de los derechos fundamentales del hombre, los de las más elementales exigencias de la justicia social, entonces, parece que sin duda en el caso concreto debe darse primacia a la justicia sobre la certeza y la seguridad formales. En cambio cuando los intereses en juego están fundados en valores relativamente secundarios, es decir, de rango inferior a los que tienen los mencionados antes, entonces la corrección de una minúscula injusticia tal vez no amerite quebrantar el mínimo de certeza y de seguridad convenientes para el buen funcionamiento del orden social. Repito, sin embargo, que este problema, es decir el conflicto entre justicia y seguridad en un caso concreto, debe considerarse y resolverse en cada situación singular a conciencia, ésto es, ponderando minuciosamente todos los aspectos y las circunstancias del caso". (93)

En términos generales, puede afirmarse que una de

las preocupaciones más importantes en la elaboración y en la aplicación del orden jurídico ha consistido en armonizar la necesidad de certeza y seguridad, por una parte, y la necesidad de cambio, por otra parte. Este es uno de los problemas principales que incesantemente ha tenido que afrontar la elaboración del Derecho, tanto de normas generales (leyes y reglamentos), como de normas individualizadas (sentencias judiciales y resoluciones administrativas).

En ningún sistema jurídico, el legislador ha podido cumplir con el propósito de crear todas las normas jurídicas que son necesarias para la sociedad y que son requeridas por ésta. Ahora bien, puede existir una situación que se ajuste plenamente a la norma emitida por el legislador pero que al ser aplicada produzca efectos injustos, es decir, que si se aplica la norma a ese caso concreto puesto a la consideración del juez, traería una consecuencia contraria a la finalidad que la norma propone.

Para llegar a esta conclusión el juez no toma en cuenta su apreciación personal sino las pautas estimativas del mismo orden jurídico y en estos casos realiza una labor creadora.

Esto que acabo de exponer sucede en múltiples ocasiones y lo voy a ilustrar con el siguiente ejemplo:

El artículo 517 de la ley federal del trabajo establece la prescripción al derecho del patrón para

disciplinar a sus trabajadores, en los siguientes términos:

"Artículo 517.- Prescriben en un mes:

I. Las acciones de los patrones para despedir a los trabajadores, para disciplinar sus faltas y para efectuar descuentos en sus salarios; y

II.

En los casos de la fracción I, la prescripción corre a partir, respectivamente, del día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de la separación o de la falta, desde el momento en que se comprueben los errores cometidos, o las pérdidas o averías imputables al trabajador, o desde la fecha en que la deuda sea exigible.

....."

De tal suerte que si un trabajador comete una falta que amerite una sanción o la rescisión de su contrato individual de trabajo, el patrón tiene un plazo de un mes, a partir del día siguiente de que tenga conocimiento de la falta, para disciplinar al trabajador, en caso contrario y con fundamento en lo estipulado por el artículo 517 de la Ley Federal del Trabajo, el derecho del patrón prescribe al transcurrir el plazo señalado, no pudiendo sancionarlo o rescindirle su contrato individual de trabajo.

Por otra parte el artículo 423 del ordenamiento en comento señala que el reglamento interior de trabajo, entre otras disposiciones, debe contener

los procedimientos para que el patrón imponga a sus trabajadores las medidas disciplinarias cuando éstos cometan alguna falta y que previamente deberá ser oído el propio trabajador:

"Artículo 423.- El reglamento contendrá:

.....

Fracción X.- Disposiciones disciplinarias y procedimientos para su aplicación. La suspensión en el trabajo, como medida disciplinaria no podrá exceder de ocho días. El trabajador tendrá derecho a ser oído antes de que se aplique la sanción; y

....."

En el Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre el Sindicato Revolucionario de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y Petróleos Mexicanos, para dar cumplimiento a lo señalado en la fracción X del artículo 423 de la Ley Federal del Trabajo, establece un procedimiento para que el patrón aplique una sanción o rescinda el contrato individual de trabajo a un trabajador, que haya cometido una falta, en los siguientes términos:

"Cláusula 26.- El patrón se obliga a no aplicar sanción alguna, ni a rescindir el contrato a los trabajadores sin que previamente se hayan investigado y comprobado las faltas que se les imputen. La investigación se hará con la intervención de un representante del sindicato y con el o los trabajadores afectados, quienes podrán aportar todas las pruebas que estimen pertinentes para su defensa. Para la práctica de

dicha investigación, el patrón citará invariablemente por escrito y con 24 horas de anticipación cuando menos, al sindicato y al o a los trabajadores afectados, para que concurran en horas hábiles, exponiendo concretamente en el citatorio los hechos generales que se pretendieran investigar y que den origen a la investigación. Si por no concurrir el representante del sindicato, no fuera posible realizar la investigación en el día y hora fijados, se librará una segunda y última cita, con la misma anticipación. Si en la segunda fecha que se fije para la práctica de la investigación, dejaren de concurrir tanto el representante del sindicato, como el o los trabajadores afectados, el patrón podrá proceder en la forma que lo estime conveniente y los afectados quedarán en libertad de ejercitar sus derechos.

Si durante la investigación, para el mejor esclarecimiento de los hechos se requiere de la intervención de la persona que originó el reporte, el patrón lo llamará a petición del sindicato.

Terminada la investigación, previo análisis conjunto de los resultados, por el patrón y por el sindicato, se procurará llegar a un acuerdo que resuelva la cuestión y, si no existiere dicho acuerdo, el patrón procederá a aplicar la sanción que él considere pertinente.

Invariablemente el patrón comunicará a la parte sindical con 3 - tres - días hábiles de anticipación, su decisión de aplicar una sanción o rescindir el contrato del trabajador e informará al propio sindicato sobre las razones de su determinación y los fundamentos legales en que la apoya

....."

Como se desprende de la cláusula transcrita, para que Petróleos Mexicanos, pueda sancionar o rescindir su contrato individual a los trabajadores que hayan cometido alguna falta se requiere que concurren los siguientes elementos:

- a. Que se cometa una falta.
- b. Que exista un reporte.
- c. Citatorio con 24 horas de anticipación al trabajador y al sindicato, para que se inicie el acta de investigación.
- d. En su caso, segundo citatorio con la misma anticipación.
- e. Se levanta el acta de investigación donde Patrón, Sindicato y Trabajador aportan las pruebas que estiman pertinentes. En el transcurso de la investigación pueden salir involucrados otros trabajadores a los cuales se les debe citar observando el plazo señalado en el inciso b y el sindicato puede solicitar que comparezca la persona que realizó el reporte.
- f. Terminada la investigación se cita al sindicato a una audiencia de conclusiones.
- g. Si resulta responsabilidad para el trabajador o trabajadores por la comisión de la falta y el patrón decide aplicar una sanción disciplinaria o la resolución del o de los contratos individuales de trabajo, debe comunicar al sindicato con tres días hábiles de anticipación su decisión, expresando las razones de la determinación y los fundamentos legales, para tratar de llegar a un acuerdo que resuelva la cuestión.

- h. Si no se llega a un acuerdo entre patrón y sindicato, el patrón podrá aplicar la sanción que considere conveniente al o a los trabajadores que salieron con responsabilidad de la investigación.

Por otro lado, el Contrato Colectivo de Trabajo que estamos comentando, establece en la cláusula 33 que la prescripción del derecho del patrón para disciplinar o rescindirle el contrato al o a los trabajadores que hayan cometido una falta empieza a contar a partir de que el trabajador haya cometido la misma.

"Cláusula 33.- Si en un plazo de un mes contado desde la fecha en que el trabajador haya cometido la falta que se le impute, el patrón no ejercitare el derecho que le concede este contrato y la ley, se entenderá que renuncia al derecho de imponer disciplinas, por lo que toca a dicha falta en el caso concreto de que se trate".

De tal manera, que el momento en que empieza a correr la prescripción en favor de un trabajador que se encuentre en el caso en estudio, difiere de lo estipulado en el artículo 517 de la Ley Federal del Trabajo, la cual considera el inicio a partir del día siguiente de la fecha en que se tenga conocimiento de la falta, en cambio, en el Contrato Colectivo de Trabajo de la empresa descentralizada, se establece como momento en que inicia la prescripción a favor del trabajador a partir de que el trabajador haya cometido la falta.

Esta contradicción que existe entre el Contrato Colectivo de Trabajo de la empresa petrolera y la Ley Federal del Trabajo, es de suma importancia, porque el primer ordenamiento deja en múltiples ocasiones en estado de indefensión al patrón, ya que por las circunstancias en que las faltas se pueden cometer por el o los trabajadores, existen infinidad de casos en que el patrón no pueda enterarse de la realización de la misma sino mucho tiempo después, y por tanto, ya haya corrido el tiempo de prescripción en su contra.

Pero también el término de prescripción fijado al patrón para disciplinar las faltas cometidas por el o los trabajadores, por la propia Ley Federal del Trabajo, también nos parece injusto, por tener que realizar el patrón de la empresa descentralizada, una investigación observando la formalidad establecida en la cláusula 26 de su contrato colectivo y en muchas ocasiones, para esclarecer y deslindar responsabilidades tendrá que citar a declarar a varios trabajadores, siempre respetando el término de 24 horas de anticipación, lo que podría ocasionar que el patrón por actuar con limpieza y siempre con la finalidad de encontrar la verdad, el tiempo transcurra y opere la prescripción en su contra, no pudiendo ejercitar las disciplinas necesarias al o a los trabajadores responsables que hayan cometido la falta.

Es aquí, cuando la ley, general, abstracta, impersonal y obligatoria, al ser aplicada en forma rigorista, se aleja de su finalidad esencial

consistente en procurar justicia, en estos casos afortunadamente y gracias a su función creadora, los Órganos judiciales atenuan el rigor de la norma y proporcionan equidad. En el ejemplo que acabamos de señalar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentado una jurisprudencia que en cierta forma viene a contradecir a la norma o más bien, viene a darle a ésta un sentido más equitativo.

"Despido, investigación previa al. Prescripción del patrón para efectuarlo. Si de conformidad a las disposiciones reglamentarias o contractuales correspondientes se debe practicar una investigación administrativa para comprobar los hechos que se imputan a un trabajador como constitutivas de una causal de rescisión de su contrato individual de trabajo, el término para la prescripción de la acción respectiva que corresponde al patrón debe computarse a partir de la conclusión de esa investigación; pero este criterio sólo es aplicable cuando se trata de faltas que por su propia naturaleza o por las circunstancias especiales que concurren en el caso no pueden ser conocidas por el patrón en el momento que acontecen, sino que se requiere de una investigación previa a fin de que el patrón reúna los medios de convicción indispensables para la individualización del hecho y así tener un conocimiento exacto de la conducta del trabajador y estar en condiciones de poder ejercitar la facultad rescisoria". (94)

Es así como el órgano judicial, en este caso la Suprema Corte de Justicia, gracias a esa función creadora que realiza, armoniza la protección del trabajador con la necesidad de salvaguardar a los otros factores de la producción y a la industria, a la convivencia social, en favor de la prosperidad del país, aplicando con equidad las normas de derecho a los casos concretos que se les ponen a su consideración, sin estar encadenados a los textos legales e imbuyendo en su función criterios valorativos inspirados en la justicia.

Por último y antes de terminar, es necesario señalar que el Poder Judicial de la Federación es el único poder público del Estado Mexicano que no participa ni colabora en el proceso de formación de leyes. Ya vimos como el Ejecutivo y el Legislativo están facultados para intervenir en ese proceso y sin embargo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo tribunal no se le otorga ninguna ingerencia en la creación legislativa.

Nosotros consideramos que no existe ninguna razón valedera para que a la Suprema Corte de Justicia no se le otorgue la facultad, por ejemplo, de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, ya que nuestro supremo tribunal por su contacto diario con la realidad social a través de los asuntos que se someten a su consideración, adquiere un conocimiento exacto de los problemas y necesidades existentes, sobre todo en materia jurisdiccional.

Es por ello, que la Suprema Corte debería estar

capacitada para proponer reformas, modificaciones, adiciones y elaboración de los textos legales y así perfeccionar esa importantísima función pública.

El maestro Ignacio Burgoa adopta esta posición en lo referente al necesario otorgamiento de la facultad de iniciativa para la Suprema Corte, con la salvedad de que él la restringe a la rama de la administración de justicia federal. "No existe ninguna razón para que la Suprema Corte no pueda formular iniciativas de ley en lo tocante al ramo de la administración de la justicia federal, puesto que, por lo contrario, esa atribución se legitima plenamente como medida aconsejable para lograr el mejoramiento de esa trascendental función pública, toda vez que ninguna entidad u órgano del Estado es más idóneo para proponer directamente al Congreso de la Unión las modificaciones constitucionales y legales atañedoras a esa urgente necesidad jurídico-social". (95)

Contra esta opinión se podría sustentar la tesis de que esta facultad iría en contra del principio de la división de poderes, sin embargo, como ya vimos, en la dinámica política y social de los pueblos no es posible adoptar rígidamente este principio, ya que entre las diversas clases de órganos estatales existen múltiples relaciones jurídico-políticas,

(95) BURGOA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ob. Cit., p. 916.

regidas primordialmente por el ordenamiento constitucional y que generan una colaboración entre dichos órganos para el desarrollo armónico de la vida institucional de un Estado y por ello, estamos a favor de que el Órgano Judicial se le faculte para intervenir en el proceso de creación de leyes mediante el otorgamiento de la facultad de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que vendría a enriquecer nuestro sistema jurídico.

4.5 FACULTAD NORMATIVA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

La creación de la Asamblea de Representantes para el Distrito Federal, es una de las más significativas reformas políticas realizadas en el sistema político mexicano en los últimos años.

Este órgano de representación política nace de la necesidad y aspiración de la ciudadanía de la ciudad capital, de ampliar su participación de manera más directa, en el gobierno del Distrito Federal.

Esta aspiración fue constatada a través de los Foros de Consulta Popular a los que el gobierno convocó en el mes de junio de 1986, para que de manera libre y plural se expresaran las propuestas de los integrantes de los distintos grupos, sectores o instituciones, más representativos de la ciudad, sobre la manera de ampliar la participación de los

integrantes de los distintos grupos, sectores o instituciones, más representativos de la ciudad, sobre la manera de ampliar la participación de los habitantes del Distrito Federal en las acciones de gobierno.

Dentro de la organización centralizada federal queda comprendida la administración del Distrito Federal, el cual ha sido constituido con el propósito de ser el lugar de residencia de los supremos poderes de la federación.

Por ello, al estar administrado el Distrito Federal por el gobierno federal, se evitan los conflictos que originaría la coexistencia, en una misma circunscripción territorial, de los poderes federales y de los poderes locales. Conflictos, que se darían frecuentemente y que ocasionarían graves dificultades en las acciones de gobierno que ambas entidades realizaran, repercutiendo desfavorablemente en la población de la Ciudad de México y la del país en general.

Estas razones motivaron que la apertura democrática del Distrito Federal no llegara más lejos, como lo querían y quieren los partidos de oposición, pero la creación de la Asamblea de Representantes es un avance trascendental que permitirá a los capitalinos influir en las decisiones de sus gobernantes, además de ser el embrión que hará posible que con el transcurso del tiempo, dotarla de mayores facultades según lo exijan las circunstancias políticas del país.

El Decreto del 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto del mismo año, adicionó, reformó y derogó diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, creando la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

A esta Asamblea de Representantes le otorga la Constitución cinco importantes facultades, que repercuten de manera determinante en el Gobierno del Distrito Federal, siendo éstas:

1. Facultad Normativa - (facultad que es objeto de estudio en el presente documento), esta facultad la podemos subdividir en:
 - a. facultad de expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno para el Distrito Federal,
 - b. facultad de expedir el reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, y
 - c. facultad de colaboración en el proceso legislativo, ante el Congreso de la Unión, sobre materias relativas al Distrito Federal.
2. Facultad de promoción y gestoría.
3. Facultad de supervisión sobre la ejecución del presupuesto, de obras y el desarrollo de los servicios públicos del Distrito Federal.

4. Facultad en materia de participación ciudadana a través de Foros de Consulta Pública.
5. Facultad de aprobación de los nombramientos de los magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y el de lo Contencioso Administrativo, así como del titular de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene varias funciones de carácter normativo, entendiéndose por esta facultad la de expedir y coadyuvar a expedir normas jurídicas de observancia general y obligatorias en el Distrito Federal; a continuación analizaremos cada una de estas facultades que le otorga la Constitución a la Asamblea de Representantes.

4.5.1 EXPEDIR BANDOS, ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO.

Esta facultad normativa recae sobre 29 materias que afectan directamente a los habitantes del Distrito Federal y se encuentran expresamente determinadas, en forma limitativa, en el Artículo 73, fracción VI, base 3ra., inciso A de la Constitución y que es reiterada en los Artículos 4 y 7 de su Ley Orgánica.

"Artículo 73.....

VI.-

3A.-

A).- Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural

....."

Es necesario delimitar el alcance de esta facultad normativa, que se encuentra subordinada a la facultad legislativa del Congreso de la Unión, por lo que es conveniente definir antes los conceptos de

bandos, ordenanzas y reglamento de policía y buen gobierno.

Con la palabra bando se ha venido designando para hacer referencia al anuncio público de una cosa, por ejemplo: de un edicto, de una ley, de un mandato superior y también se llama así al mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente.

El Artículo 4 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicado el 18 de julio de 1989 en el Diario Oficial de la Federación, define al bando de la siguiente manera:

"Artículo 4.-

Se entiende por bando:

La resolución de la Asamblea de Representantes mediante la cual se hace saber a los habitantes del Distrito Federal una orden de carácter temporal o referida a un suceso determinado que deberán cumplir.

....."

Por otra parte, Ordenanzas, según el Diccionario Jurídico Mexicano, "es el mandato, disposición, arbitrio y voluntad de alguno. Asimismo, es la ley o estatuto que se manda observar, y especialmente se da ese nombre a las que están hechas para el régimen de los militares y buen gobierno de las tropas, o

para el de alguna ciudad o comunidad". (96)

Las ordenanzas constituyen un género de disposiciones obligatorias que resultan del ejercicio de poder del Estado, el cual, ha sido distinto a lo largo de la historia; de modo tal que el concepto y alcance del término ordenanza ha variado según el tiempo. En la Europa medieval el poder de ordenanza se derivaba del ejercicio de la facultad de los reyes para regular la organización y el mando del ejército. A medida que creció el poder monárquico, el vocablo ordenanza vino a significar cualquier disposición de carácter tanto general como particular dictada por los reyes; este tipo de disposición llegó a tener fuerza de ley.

"Desde el siglo XIV, en Europa, el poder de ordenanza del rey se extendió hasta llegar a incluir la formación de derecho sustantivo. La doctrina que postulaba que el soberano debía buscar el bienestar de sus súbditos contribuyó a que ésto así sucediera.

A partir del siglo XVI, en España, el legislador por excelencia era el rey. Entre las disposiciones de distinta naturaleza y diversa validez que dictaban los monarcas españoles, las ordenanzas llegaron a representar fundamentalmente dos fenómenos: el resultado del ejercicio del poder del rey emitido.

con carácter general y de observancia obligatoria y el resultado del ejercicio de la potestad reglamentaria, la cual sólo era competencia de los reyes". (97)

Por lo que se refiere al periodo de nuestra historia jurídica donde las ordenanzas constituyeron una fuente fundamental del derecho, esto es, en el periodo colonial, éstas fueron disposiciones de Gobierno de carácter general destinadas a regular en forma sistemática y homogénea una institución o poner en orden una materia. Las ordenanzas podían ser dictadas tanto por el rey, como por el virrey y otras autoridades.

El gobierno supremo podría dictar ordenanzas de carácter general, asimismo, dictar ordenanzas destinadas a regular alguna materia de uno de los territorios del imperio, por ejemplo: las Ordenanzas de Minas dictadas para el gobierno y administración de las minas de la Nueva España en 1783.

Del virrey emanaban también ordenanzas, pero su carácter no era general ya que se reducía a la resolución de problemas particulares de las relaciones económicas o sociales de la Nueva España, por ejemplo, los virreyes dictaron multitud de ordenanzas para regular ciertos aspectos de la vida en los reales mineros, estas ordenanzas, complementaban la legislación dictada por el rey al respecto.

Al dictar ordenanzas, los virreyes actuaban en ejercicio de su facultad reglamentaria; las ordenanzas virreynales constituyen quizá la mayor parte de la legislatura colonial. De todos modos, las ordenanzas virreynales solían necesitar la confirmación real para adquirir carácter definitivo.

Por su parte, el Reglamento Interior para el Gobierno de la Asamblea de Representantes en su Artículo 4 define lo que debe entenderse por ordenanza de la siguiente manera:

"Artículo 4.-

Se entiende por ordenanza:

la resolución de la Asamblea que contiene el conjunto de normas obligatorias que regulan las condiciones de prestación de un servicio público".

Por último, el reglamento es un conjunto de normas de carácter general, abstractas e impersonales (elemento material de las normas jurídicas) expedida por el titular del Poder Ejecutivo (elemento formal), con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa, según lo vimos en el apartado de la Facultad Reglamentaria del Presidente de la República.

El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el Artículo 89, fracción I de la Constitución, que encomienda al Presidente de la República la facultad de proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley.

"La facultad reglamentaria es, en consecuencia, una función materialmente legislativa aunque formalmente sea administrativa. No obstante, se trata de una facultad propia del Ejecutivo y no derivada del Legislativo". (98)

Todo reglamento es una norma que complementa y pormenoriza el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquél está subordinado a ésta y corre la misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que éste no goza de la autoridad formal de una ley, que si requiere que toda modificación sea expresa, satisfaciendo el mismo procedimiento que se haya observado para su creación.

Las leyes por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio y omnicompreensivo; los reglamentos, en contraste, tienden a detallar los supuestos previstos en la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea claro y efectivo.

En relación con el contenido material del

reglamento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia ha definido su naturaleza como "participativa de la función legislativa en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales". (89)

Asimismo, el propio Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea en su Artículo 4 menciona sobre el Reglamento lo siguiente:

"Artículo 4.- Para los efectos del presente reglamento, se entiende por reglamento:

Al conjunto de normas dictadas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con carácter general y obligatorio que tienen por objeto proveer en la esfera administrativa la aplicación y observancia de las leyes relativas al Distrito Federal o bien dictadas con objeto de regular las materias contenidas en el Artículo 73, fracción VI, base 3ra., incisos A) e I) de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

....."

Por último, vamos a ver lo que se debe entender por Reglamento de Policía y Buen Gobierno.

En la legislación del siglo pasado y todavía en la actual, especialmente en la de las Entidades

Federativas y la de los municipios, se usa la expresión: Reglamento de Policía y Buen Gobierno, con severo respeto a una tradición jurídica.

Sin embargo, aún se entiende por ella el conjunto de reglamentos de carácter general, emitidos por las autoridades administrativas a fin de preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública.

"Estrictamente el concepto de reglamento de policía, está involucrado en el más general reglamento de buen gobierno, pues la policía administrativa a la que reglamenta el primero, es una acción administrativa esencialmente de buen gobierno o, en otras palabras, es una actividad administrativa preventiva o represiva de actividades de particulares que tiende al cuidado de asegurar, mantener o restablecer el orden y la paz públicos, que es una clara manifestación de buen gobierno".
(100)

Desde que inicia su vigencia el primero de mayo de 1917, la Constitución habla de reglamentos de policía y de reglamentos gubernativos en sus Artículos 16, segundo párrafo y 21.

"Artículo 16.-

La autoridad administrativa podrá

practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir....."

"Artículo 21.-

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multas o arrestos hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

....."

Introducidos así al derecho constitucional y administrativo por la ley fundamental, los reglamentos de policía y gubernativos o de buen gobierno, han dado origen a encontradas opiniones sobre su naturaleza jurídica y sobre el significado que tienen dentro de los textos constitucionales transcritos.

Priva en nuestro sistema constitucional, la regla general de que los reglamentos deben estar subordinados a la ley, lo que hace inconcebible un reglamento si previamente no existe una ley a la que sirve y reglamenta. Es el Artículo 89, fracción I de la Constitución, la fuente de esta regla y origen a la vez de los llamados, por ésto, reglamentos ejecutivos.

Sin embargo, diversos doctrinarios, aceptan la

existencia de reglamentos autónomos, como casos de excepción a esa regla, o sea que se trata de reglamentos no precedidos por una ley del Congreso de la Unión y que reglamentan directamente al texto Constitucional.

Citase como caso típico de reglamento autónomo, los llamados reglamentos gubernativos y de policía que previenen los Artículos 16 y 21 Constitucional.

Conociendo los orígenes de los textos constitucionales transcritos, en los debates del Congreso Constituyente, se advierte que no fue circunstancial, casual o irreflexiva la utilización de la palabra reglamento, que por el contrario estaban conscientes los Diputados de su uso en lugar de la palabra ley. Conocían bien el texto del Artículo 21 de la Constitución de 1857, que oficialmente se estaba reformando en Querétaro, y que hablaba de ley; por lo que al no reproducirlo es porque no quisieron deliberadamente seguir su tenor y confeccionaron otro que es el vigente de la Constitución de 1917.

Cuando el párrafo segundo del Artículo 16 Constitucional habla de reglamentos sanitarios y de policía, lo hace a sabiendas de la jerarquía jurídica que encierra el ordenamiento llamado reglamento. Los autores de la Constitución supieron de la distinta naturaleza y jerarquía de la ley y del reglamento, y el uso que hicieron de ellos en el texto fundamental se apoyó en su sapiencia técnica del derecho.

Sin embargo, resulta muy significativo que el artículo 4 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea al definir al reglamento como al conjunto de normas dictadas por ese órgano con carácter general y obligatorio que tiene por objeto el regular las materias contenidas en el artículo 73, fracción VI, base tercera, incisos A e I de la Constitución, con lo cual permite la existencia de reglamentos sin que estén precedidos por una ley del Congreso de la Unión y por tanto se reglamente directamente el texto Constitucional.

Una vez analizados los conceptos de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, podemos llegar a las siguientes conclusiones sobre esta primera facultad normativa que se le concede a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

- a. Las normas expedidas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, deben ser de carácter general, abstractas, impersonales y obligatorias con aplicación en esta jurisdicción, es decir, deben de contener todas las características del elemento material de las normas jurídicas, según se desprende del análisis que sobre bandos, ordenanzas y reglamentos hicimos.
- b. En cuanto a su jerarquía, se tratan de normas reglamentarias ya que no pueden contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal.

Esa subordinación hace pensar que la facultad que estamos estudiando es de naturaleza participativa de la función legislativa que realiza el Congreso de la Unión, en las materias que expresamente y en forma limitativa establece el Artículo 73, fracción VI, base tercera, inciso A de la Constitución, ya que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales, relacionadas con las materias que ahí se enumeran, para el Distrito Federal.

Pero por lo que se refiere a la facultad de emitir reglamentos, que no estén precedidos por una ley del Congreso de la Unión sobre las materias contenidas en el inciso A de la base tercera, de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, estamos ante la figura de reglamentos autónomos que reglamentan directamente el texto Constitucional.

- C. Ante tal situación estamos frente a la innovadora presencia de facultades concurrentes o coincidentes entre el Ejecutivo Federal y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En el sentido gramatical, como en el jurídico, el verbo concurrir significa contribuir a un fin, presentar influjo, ayuda, asistencia, dirigir dos o más fuerzas a un mismo sitio y hacia igual finalidad.

El Ejecutivo Federal tiene facultad reglamentaria, según lo vimos, con fundamento en

el Artículo 89, fracción I de la Constitución, para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, dentro de las cuales se encuentran las relativas al Distrito Federal, sea cualesquiera su materia; pero además tiene la facultad reglamentaria del llamado reglamento autónomo, relacionado con la policía y el buen gobierno del Distrito Federal.

Por su parte, la Asamblea de Representantes creada para el Distrito Federal, por las modificaciones Constitucionales dadas en el decreto de fecha 29 de julio de 1987 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto del mismo año, tiene facultades reglamentarias sobre las materias, expresamente señaladas en el Artículo 73, fracción VI, base tercera, inciso A de la Constitución.

De ahí que nuestra Carta Magna confiere la misma facultad reglamentaria, sobre esas materias en el ámbito del Distrito Federal, al Ejecutivo Federal y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a menos que se considere que por la reforma constitucional el titular del Poder Ejecutivo Federal ya no cuenta con esta facultad reglamentaria respecto a la ciudad Capital, sin embargo, ésto no está expresamente contemplado en nuestra Carta Magna, por lo que consideramos que la sigue teniendo, principalmente por la redacción tan general del Artículo 89, fracción I de la Constitución que

no establece excepciones, aún cuando en últimas fechas ha dejado de ejercitarla.

De esta manera se confirma que el principio de división de poderes, no consiste en una separación estricta de funciones.

La Constitución en su Artículo 104, fracción I establece otra facultad coincidente o concurrente entre el poder judicial federal y los poderes judiciales locales:

"Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

Fracción I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

....."

Se trata de una facultad coincidente porque:

1. Es una facultad que se ejercita sobre una misma materia, y
2. Tiene el mismo ámbito de aplicación

concreta.

- d. Actualmente el Congreso de la Unión en ejercicio de su facultad legislativa, ha expedido muchas leyes relacionadas con las materias enunciadas en el Artículo 73 Constitucional, fracción VI, base tercera, inciso A; materias sobre las cuales ahora la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultad para expedir normas de observancia general y obligatorias en el Distrito Federal, con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

Por lo anterior, tanto el Congreso de la Unión como la Asamblea de Representantes para el Distrito Federal, tienen facultades para crear normas jurídicas, sin embargo, estas facultades se distinguen entre sí por su jerarquía y las consecuencias que de ésta se derivan.

Ahora bien, si el Congreso de la Unión no ejercita su facultad legislativa sobre alguna o algunas de las materias que la propia Constitución faculta a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para expedir normas de observancia general y obligatorias, y este Órgano de participación ciudadana en uso de su facultad normativa, expide normas jurídicas con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno referentes a la materia o materias no legisladas; esas normas expedidas por la

Asamblea de Representantes serán legalmente válidas pero no reglamentarán una ley expedida por el Congreso de la Unión.

No obstante lo anterior, si el Congreso de la Unión posteriormente ejercita su facultad legislativa y expide una ley sobre la materia o materias que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dictó bandos, ordenanzas o reglamentos de policía y buen gobierno, las disposiciones que contravengan lo dispuesto por la ley expedida por el Congreso de la Unión, serán derogadas sin necesidad de satisfacer el procedimiento que se establece para su creación y por tanto estaremos ante un caso de excepción a lo estipulado en el Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que dice:

"Artículo 55.- En la reforma, derogación o abrogación de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno se observarán los mismos trámites que para su formulación".

Esto es así ya que las leyes expedidas por el Congreso de la Unión son jerárquicamente superiores a los bandos, ordenanzas o reglamentos de policía y buen gobierno dictados por la Asamblea de Representantes, superioridad que la propia Constitución establece al otorgarle la facultad normativa a este órgano.

Derivado de lo anterior, resulta interesante

señalar que la facultad de expedir bandos, ordenanzas o reglamentos de policía y buen gobierno que detenta la Asamblea de Representantes, se encuentra jerárquicamente subordinada a la facultad legislativa del Congreso de la Unión, cuando este órgano legisla sobre alguna de las materias a las que nos hemos referido.

De aquí se desprende que las leyes del Congreso de la Unión cuentan con autoridad formal, ya que para ser modificadas, reformadas o derogadas, se requiere satisfacer el mismo procedimiento que se haya observado para su creación, tal y como lo establece el Artículo 72, inciso F de nuestra Constitución.

Artículo 72.-

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

....."

Principio que también se establece para la facultad normativa de la Asamblea de Representantes, pero que se ve roto con la excepción que acabamos de apuntar.

- e. Debido a que los reglamentos están bajo el completo control del Poder Ejecutivo desde su elaboración hasta su aplicación, en México se observa un desarrollo excesivo de esta forma normativa en detrimento de la actividad del Poder Legislativo.

El reglamento, como ya mencionamos, es una facultad de carácter materialmente legislativa, que otorga al Poder Ejecutivo una mayor flexibilidad y facilidad para su modificación, en comparación con las leyes, que requieren para ser modificadas, de la observancia de los mismos requisitos que se exigieron para su creación.

No obstante que para la modificación, derogación o abrogación de un reglamento se debe de observar el mismo procedimiento que para su creación, éste es mucho más ágil, pero también puede ocurrir que el Congreso de la Unión expida una ley o Decreto, contra los cuales se contraponga el reglamento, y por ello, éste queda derogado al entrar en vigor la ley.

Por lo anterior y debido a cuestiones que nosotros consideramos de carácter político-administrativo, muchos de los reglamentos vigentes que ha expedido el titular del Poder Ejecutivo para el Distrito Federal, hoy en día resultan obsoletos, ya sea porque las situaciones de hecho que regulan han cambiado con el transcurso del tiempo, o bien, porque las atribuciones son otorgadas a autoridades que orgánicamente ya no existen.

Lo anterior trae como consecuencia que estas facultades son realizadas por otras unidades administrativas no facultadas expresamente por los reglamentos, ya que al momento en que fueron expedidos, las unidades administrativas eran

otras, situación que provoca que los actos de la autoridad no estén fundados y motivados permitiendo que los particulares promuevan juicio de amparo ante el Poder Judicial Federal y éste sea procedente.

"El proceso de elaboración de un reglamento formalmente ejecutivo, es más expedito que el de la ley, y por tanto, debería adecuarse rápidamente a los problemas económicos, sociales y de toda índole que se susciten en un momento determinado en la vida pública del Estado, además, como emana de un órgano que se encuentra en contacto más directo con la realidad, éste podría comisionar a los técnicos que aplican la ley, para que elaboren y modifiquen los reglamentos y prevean en ellos, las necesidades existentes". (101)

Sin embargo, lo que acabamos de señalar es en teoría, ya que para la creación o modificación de cualquier reglamento, se requieren de estudios cuidadosos y conocimientos especiales que generalmente no los encontramos en los técnicos que aplican la ley, y por otro lado, el personal especializado en la formulación y modificación de los reglamentos, no se encuentran en contacto permanente con la realidad social a la que se aplican.

Además de lo anterior, que podemos llamar problemas técnicos o administrativos, existen otros inconvenientes a los que denominaremos políticos, que consisten fundamentalmente en las posiciones que toman los grupos de opinión o de presión que se encuentran afectados en su esfera de actuación por el reglamento; estos grupos tienen, sobre la forma en que alguna materia deba ser reglamentada, diferentes opiniones muchas veces encontradas e irreconciliables. Pluralidad de opiniones que deben ser tomadas en cuenta, no para que se reglamente en la forma que estos grupos pretenden, sino para que de la concertación salgan las normas con una aceptación social mayoritaria, que es un principio fundamental en toda norma jurídica.

Por estas dos razones fundamentales, no se realiza una labor constante de actualización de los reglamentos y cuando se hace, se forman comisiones especiales integradas con personal técnico especializado y conocedores de la realidad social a reglamentar, para después poner en consideración de los grupos de opinión o de presión (eliminaremos a propósito la palabra partidos políticos por considerar que se encuentran incluidos en los conceptos utilizados) las conclusiones de los estudios realizados, a través de las llamadas Consultas Públicas.

Si bien es cierto lo anterior, estos problemas

no deben limitar la expedición y modificación de los reglamentos y de hecho no la han limitado sustancialmente, pero se deben tomar en cuenta para que los reglamentos sean acatados y obedecidos en forma espontánea por las personas a las que van dirigidos.

Al asumir la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la facultad normativa, con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, sobre las materias multicitadas y con aplicación en el Distrito Federal, se enfrenta esencialmente al problema que denominamos de índole técnica o administrativa, ya que no cuenta con el personal que aplica la normatividad y que se encuentra en contacto más directo con la realidad social que se va a reglamentar.

Este problema ha repercutido significativamente en la aplicación de los reglamentos que ha expedido hasta la fecha la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y ha ocasionado que los mismos no entren en vigor realmente, ya que la autoridad administrativa, en este caso el Departamento del Distrito Federal, no los ha aplicado por considerarlos demasiado teóricos, ocasionando conflicto entre el gobierno capitalino y la Asamblea, de ahí la propuesta que más adelante veremos consistente en otorgarle al titular del Poder Ejecutivo Federal el derecho de veto sobre estos reglamentos.

A continuación mencionaremos algunos de los reglamentos que ha creado la Asamblea de Representantes:

- Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el D. F.
- Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos.
- Reglamento para el Servicio de Limpia en el D. F.
- Reglamento de Tránsito y Vialidad para el D. F.
- Reglamento para la Atención de Minusvalidos.
- Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del D. F.
- Reglamento de Protección Civil para el D. F.
- Reglamento de Transporte de Carga para el D. F.
- Reglamento de Protección a los No Fumadores en el D. F.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del D. F.

Por ser la Asamblea un órgano de representación ciudadana, integrada por Representantes de diversas ideologías, que le dan un matiz de pluralidad y además, por tener facultad de convocar a Consulta Pública sobre las materias de su competencia, (fracción I del Artículo 12 de su Ley Orgánica) su actividad normativa va a

ser el reflejo de una gran concertación política, en beneficio de la población del Distrito Federal.

4.5.1.1. EL DERECHO DE INICIATIVA PARA LA EXPEDICION DE BANDOS, ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO.

El proceso de formación de los bandos, ordenanzas y de los reglamentos de policía y buen gobierno comienza por el ejercicio de la facultad de iniciativa, facultad que consiste en la presentación ante la Asamblea de Representantes de un proyecto de bando, ordenanza o reglamento de policía y buen gobierno.

El Artículo 73, fracción VI. base cuarta de nuestra Constitución, establece quienes son los titulares de la facultad de iniciativa ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, en los siguientes términos:

"Artículo 73.-

Fracción VI.-

4a.- La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso A de la base 3ra., corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.
"

De aquí se desprende que la facultad de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno compete:

1. A los miembros de la Asamblea.
2. A los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.
3. A los ciudadanos que presenten formalmente una iniciativa, acompañada de la firma de diez mil ciudadanos debidamente identificados.

4.5.1.1.1. LA FACULTAD DE INICIATIVA DE LOS REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL.

De los tres titulares que gozan del derecho de

iniciativa, justificase sobradamente que los Representantes a la Asamblea tengan tal derecho, pues a ellos incumbe la facultad para expedir normas de observancia general y obligatorias en el Distrito Federal, con carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, en las materias que expresamente determina la Constitución en su Artículo 73, fracción VI, base 3ra., inciso A: siendo por tanto, una de las más importantes atribuciones que tienen los Representantes de la Asamblea, individualmente considerados.

4.5.1.1.2 LA FACULTAD DE INICIATIVA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS VECINOS ORGANIZADOS EN LOS TERMINOS DE LEY.

Por lo que respecta a la facultad de iniciativa de los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente, el Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en su fracción II dispone:

"Artículo 50.- El derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno compete:

I.-

II.- A los representantes de los vecinos organizados en los términos establecidos por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; y

III.-"

Efectivamente, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1984 en su capítulo V, establece la forma de integración y sus facultades de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana; señalando en su Artículo 44 cuales son estos órganos y en su Artículo 45 la forma como se integran.

"Artículo 44.- Los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, son órganos de colaboración vecinal y ciudadana que presentarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones señaladas en esta ley y en los reglamentos respectivos".

"Artículo 45.- En cada una de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, se integrarán los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y una Junta de Vecinos; y para el Distrito Federal un Consejo Consultivo, en la forma siguiente:

I. En cada manzana del Distrito Federal habrá un comité de ciudadanos; entre ellos se designará, en forma directa, al jefe de manzana;

II. En cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los Comités de Manzana integrarán la correspondiente Asociación de Residentes;

III. En cada una de las Delegaciones del Distrito Federal, con la participación de las Asociaciones de Residentes, se integrará una Junta de Vecinos, en la forma que determine el reglamento respectivo y,

IV. En el Distrito Federal funcionará un Consejo Consultivo que se integrará con los presidentes de las Juntas de

Vecinos. Los suplentes de éstos también tendrán ese carácter ante el propio Consejo, pero solamente actuarán en ausencia de los propietarios".

En el Artículo 104, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes establece cual de estos Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana tiene la facultad de iniciativa ante la Asamblea de Representantes, de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, sobre las materias que la propia Constitución expresamente le otorga facultad para expedir, en los siguientes términos:

"Artículo 104.- El derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal compete:

.....

II.- A los representantes de los vecinos organizados en los términos establecidos por la ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, desde el nivel de Presidente de la Asociación de Residentes, y ...

....."

Como podemos observar el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes da la facultad de iniciativa a partir del nivel de Presidente de Asociación de Residentes, por lo que deja fuera a los Comités de Manzana, de esta manera, todos los integrantes de los Comités de las Juntas de Vecinos de las 16 Delegaciones del Departamento

del Distrito Federal y el Consejo Consultivo en su totalidad, ostentan el derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno ante la Asamblea de Representantes.

Según menciona el Artículo 107 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, la Comisión a la cual haya sido turnada la iniciativa presentada por los representantes de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, deberá certificar que cumplan con una serie de requisitos como son:

"Artículo 107.- La comisión a la cual haya sido turnada una iniciativa presentada por los representantes de vecinos o por los ciudadanos en los términos de las fracciones II y III del Artículo 104 de este Reglamento, deberá verificar, según sea el caso, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

I. Que la organización promovente esté legalmente constituida.

II. Que la iniciativa se acompañe de nombre y firma de diez mil ciudadanos.

III. Que se compruebe la calidad de ciudadano y la residencia de los signantes con documento oficialmente expedido".

Como el artículo menciona que estos requisitos se deberán verificar tanto a las iniciativas presentadas por los representantes de los vecinos, como a las iniciativas presentadas por los ciudadanos que logren reunir diez mil firmas, según sea el caso, debe de entenderse que cuando sea un

representante de la organización vecinal y ciudadana, facultado para ello, el que presente la iniciativa, deberá adjuntar el acta de votación mediante la cual obtuvo el cargo de Presidente de la Asociación de Residentes.

Sin embargo, aún cuando el propio artículo no especifica cuales son los requisitos que se le exigen a una y otra instancia facultada para presentar iniciativa, considero que también deberá comprobar la calidad de ciudadano y la residencia con documento oficial, porque fueron requisitos que se le exigieron para poder ser representante de la organización vecinal y ciudadana.

Actualmente el Consejo Consultivo de la Ciudad de México tiene una atribución o facultad análoga, establecida en el Artículo 51, fracción II de la propia Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal:

"Artículo 51.- Corresponde al Consejo Consultivo las siguientes atribuciones:

I.-

II.- Proponer a la consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal, proyectos de leyes y reglamentos vigentes en el propio Distrito Federal y opinar sobre los nuevos proyectos o sobre las reformas o abrogación de los ya existentes, que procedan de las autoridades del Distrito Federal.

III.-

.....

Sin embargo, esta atribución es análoga, ya que no es lo mismo tener facultad de proponer o someter a examen del Jefe del Departamento del Distrito Federal, un proyecto de ley o reglamento u opinar sobre nuevos proyectos, reformas, derogaciones o abrogaciones de leyes o reglamentos vigentes; que la facultad de iniciar bandos, ordenanzas o reglamentos de policía y buen gobierno ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sobre las materias que expresamente la Constitución establece, por las siguientes consideraciones:

1. La facultad de proponer al Jefe del Departamento del Distrito Federal, un proyecto de ley o reglamento u opinar sobre nuevos proyectos, reformas, derogaciones o abrogaciones de leyes o reglamentos vigentes, que tiene actualmente el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, está subordinada a la sola opinión del Jefe del Departamento del Distrito Federal, si se toma o no en cuenta la propuesta y/u opinión, y en caso positivo, es necesario ponerla a consideración del Presidente de la República, quien es el titular de la facultad de iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión, según lo establecido en el Artículo 71, fracción I de la Constitución y de la facultad reglamentaria, con fundamento en el Artículo 89, fracción I Constitucional; facultades que no detenta el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

A diferencia de lo anterior, las iniciativas de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y

buen gobierno de los representantes de los vecinos organizados en los términos establecidos por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, a partir de Presidente de Asociación de Residentes, que presenten ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pasarán a la comisión respectiva para que se dictamine, aceptándose o rechazándose por la Asamblea y no por la sola voluntad del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

2. La atribución de proponer u opinar sobre proyectos de leyes o reglamentos ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal, no es en estricto derecho el inicio del proceso legislativo o reglamentario; por el contrario, a la facultad de iniciativa de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que si es el comienzo del proceso de formación de los mismos, y
3. La facultad de iniciativa se constriñe únicamente a bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno sobre las materias que la Constitución expresamente faculta a la Asamblea de Representantes a expedir, en cambio la facultad de propuesta u opinión que se pone en consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal, abarca los proyectos, reformas o derogaciones y abrogaciones de leyes expedidas por el Congreso de la Unión y de reglamentos vigentes en el Distrito Federal sin limitarse a

alguna o algunas materias.

4.5.1.1.3 LA INICIATIVA POPULAR.

Los tres procedimientos de la democracia semidirecta son la iniciativa popular, el referéndum y el veto popular. Estos procedimientos permiten a los ciudadanos participar en la tarea gubernamental de manera más inmediata que a través de la elección de sus representantes. La iniciativa popular tiende a provocar la participación activa de los gobernados, por su parte, el referéndum solamente otorga el derecho de ratificar o rechazar una decisión tomada anteriormente por los poderes públicos, mientras que el veto popular permite a los electores abrogar un texto vigente, al emitir un voto contrario.

En México, la "reforma política" de 1977, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre del mismo año, que modificó diecisiete Artículos de la Constitución, introdujo dos formas de participación ciudadana: el referéndum y la iniciativa popular, sin embargo, estas formas de participación ciudadana se limitaban exclusivamente al régimen administrativo del Distrito Federal.

En su redacción anterior, el Artículo 73, fracción VI, base segunda, relativo a las facultades legislativas del Congreso de la Unión, establecía:

"Artículo 73.-

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

2da.- 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.

....."

En la exposición de motivos, subrayóse que esta reforma tendía a estimular la vida política en la capital federal, mediante la iniciativa popular y el referéndum, para suscitar la expresión del electorado e incitarle a una participación activa en la elaboración de los textos relativos al estatuto del Distrito Federal, así como en la administración de los principales servicios públicos capitalinos.

Por su parte, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1984, en su capítulo sexto bajo el título De la participación Política de los Ciudadanos regula el derecho de la iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal y su forma de ejercitaria.

El Artículo 57, segundo párrafo de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, señala como objeto de la iniciativa popular:

"Artículo 57.-

La iniciativa popular tiene como objeto proponer la creación, modificación o

derogación de ordenamientos legales y reglamentos".

Por su parte, los Artículos 55 y 56, tercero y cuarto párrafos, del ordenamiento en estudio, señalan los requisitos para el ejercicio de la facultad de la iniciativa popular y la forma de sustanciarse, según se trate de leyes o reglamentos.

"Artículo 55.- La iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos, corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal; pero sólo se tramitará por las autoridades competentes, si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 10,000 ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos, al menos 5,000 ciudadanos por cada una de las 16 Delegaciones en que está dividido el Distrito Federal. La ley que regule los procesos de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal, señalará la forma y sistemas para verificar la existencia de estos requisitos y el trámite de la iniciativa popular".

"Artículo 56.-

.....

La iniciativa popular, en el caso de ordenamientos legales, se sustanciará una vez satisfechos los requisitos conforme a lo dispuesto por el Artículo 72 de la Constitución.

La iniciativa popular, en el caso de reglamentos, se sustanciará por el poder ejecutivo, conforme a lo dispuesto por el Artículo 89, fracción I de la Constitución, de acuerdo con las reglas de procedimientos que señale la ley".

Actualmente, con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, mediante Decreto de fecha 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto del mismo año, se establece en la Constitución el derecho de iniciativa popular ante la Asamblea de Representantes, respecto de las materias que son de su competencia, en los siguientes términos:

"Artículo 73.-

Fracción VI.-

4ta.-

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

....."

Asimismo, en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en sus Artículos 50, fracción III y 52, establece la facultad de iniciativa popular para la creación de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, señalando quienes tienen este derecho, en que consiste, cuales son los requisitos para

ejercerlo y la forma de sustanciarse.

"Artículo 50.- El derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno compete:

II.-

III.- A los ciudadanos que presenten por escrito una iniciativa acompañada de la firma de diez mil ciudadanos, en los términos del Artículo 52".

"Artículo 52.- Los ciudadanos del Distrito Federal tienen el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea.

La iniciativa popular es un procedimiento de participación de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la creación, reforma, derogación o abrogación de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, relativos al propio Distrito Federal.

Este derecho sólo podrá ser ejercido conjuntamente por un mínimo de diez mil ciudadanos que, a la fecha de la iniciativa, sean residentes del Distrito Federal.

Una vez verificados el número y la identidad de los ciudadanos que suscriban una iniciativa, por los medios y procedimientos previstos en el Reglamento por el Gobierno Interior de la Asamblea, aquélla será turnada a la comisión que corresponda, la cual tendrá la obligación de presentar su dictamen a la consideración del Pleno en el mismo período ordinario de sesiones, salvo que la presentación se hubiere hecho en los últimos quince días hábiles de dicho período en cuyo caso el dictamen podrá ser presentado

en el periodo inmediato siguiente".

Del análisis de los Artículos de la Constitución, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Departamento del Distrito Federal, podemos llegar a las siguientes conclusiones sobre la iniciativa popular:

1. Se trata de una verdadera iniciativa, ya que mediante su ejercicio se empieza el proceso de formación de normas de carácter general y de observancia obligatoria en el Distrito Federal, de las materias que expresamente y en forma limitativa señala la Constitución.
2. La iniciativa popular se ejercita ante la Asamblea de Representantes, para la creación, reforma, derogación o abrogación de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, relativos al propio Distrito Federal.
3. Tienen del derecho de iniciativa popular los ciudadanos del Distrito Federal, que residan en él, al momento de presentar la iniciativa.
4. Debe ser presentada formalmente, es decir, por escrito y acompañada de la firma de diez mil ciudadanos, debidamente identificados, en los términos que señale el reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea; ya no se exige que dentro de los diez mil ciudadanos deban quedar comprendidos, al menos cinco mil

ciudadanos de cada una de las 16 Delegaciones en que está dividido el Distrito Federal.

El Artículo 107 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, que ya transcribimos, señala en su fracción I que la iniciativa debe acompañarse del nombre y la firma de diez mil ciudadanos, y en la fracción III que debe comprobarse la calidad de ciudadano y la residencia de los que firmen el documento de iniciativa.

5. Una vez satisfechos los requisitos anteriores, la iniciativa popular es turnada a la comisión que corresponda para su dictamen, la cual la presentará a consideración del Pleno de la Asamblea en el mismo periodo ordinario de sesiones o en el inmediato siguiente, si se hubiese presentado en los últimos quince días hábiles de aquel.

6. La facultad de iniciativa popular es un derecho de la ciudadanía residente en el Distrito Federal, pero al mismo tiempo la Asamblea de Representantes tiene la obligación de orientar a los habitantes de la capital, respecto de los requisitos y procedimientos para su ejercicio, según lo establecido en el Artículo 10, fracción IV, segunda parte de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

"Artículo 10.- Son facultades de la Asamblea en materia de participación ciudadana:

.....

IV.- Orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca de los medios jurídicos y administrativos de que pueden disponer para hacer valer sus derechos ante las autoridades de la Entidad, así como respecto de los requisitos y procedimientos para que ejerzan ante la Asamblea el derecho de iniciativa popular;

....."

7. Sin duda alguna, la práctica de la iniciativa popular ayudará a fortalecer la conciencia política y la responsabilidad cívica del ciudadano que vive en la capital. Por otra parte, los resultados a que dará lugar el ejercicio de esta nueva facultad del electorado capitalino permitirá examinar la oportunidad de darles una mayor extensión, al instituirlos, dado el caso, a nivel federal.

Antes de terminar los apartados relativos a la iniciativa ante la Asamblea de Representantes sobre bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, es necesario transcribir algunos artículos del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea en relación con este tema:

"Artículo 78.- Los asuntos a tratar en las sesiones ordinarias se listarán en el Orden del Día conforme a la siguiente preferencia:

.....

Las iniciativas; peticiones;

proposiciones o denuncias que algún Representante desee someter a conocimiento del Pleno, deberán inscribirse ante la mesa, para su inclusión en el Orden del Día, por lo menos una hora antes de la fijada para el inicio de la sesión a través del Coordinador del Grupo Partidista.

Sobre aquellas que registren carácter de urgente podrían presentarse sin haber sido previamente inscritas y se desahogarán con posterioridad a las previamente registradas salvo disposición del Presidente de la Mesa Directiva.

....."

"Artículo 105.- Las iniciativas de ley, decretos, reglamentos, bandos u ordenanzas, propuestas por los Representantes se presentarán ante el Pleno y pasarán desde luego a Comisión, la cual elaborará el dictamen respectivo para ser presentado ante el Pleno de la Asamblea de Representantes, en un plazo no mayor de 30 días naturales, salvo prórroga que apruebe el Pleno, a petición de la Comisión respectiva.

El dictamen de la Comisión deberá presentarse firmado por los miembros de la misma. Si algún o algunos de los integrantes de la Comisión disienten del dictamen, se hará la anotación en contra, junto con la firma respectiva, pudiendo formularse el voto particular correspondiente.

Si sobre una iniciativa hubiese transcurrido el plazo señalado en el primer párrafo de este Artículo, la Presidencia de la Asamblea hará hasta tres excitativas a la Comisión para que la dictamine; si pasados cinco días a partir de la última excitativa no se hubiere producido dictamen, el

Presidente de la Mesa Directiva, estará obligado a ponerla a discusión en la sesión inmediata siguiente".

"Artículo 109.- Las iniciativas dictaminadas y no aprobadas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no podrán volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones.

....."

4.5.1.2 FACULTAD PARA SOLICITAR LA COMPARECENCIA DE SERVIDORES PUBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, EN RELACION CON LA FACULTAD NORMATIVA.

El Artículo 73, fracción VI, base 3ra., inciso D de la Constitución, establece la facultad de la Asamblea para solicitar la comparecencia de servidores públicos del gobierno del Distrito Federal, en los siguientes términos:

"Artículo 73.-

Fracción VI.-

3ra.-

D).- Citar a los servidores públicos que se determinen en la Ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;

....."

Por otra parte, el párrafo quinto, del Artículo

Octavo de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, establece que el Artículo Once del mismo ordenamiento se mencionarán cuales son los servidores públicos del gobierno del Distrito Federal y los supuestos por los que se les pueden citar.

"Artículo 11.- La Asamblea podrá citar a los titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal en los casos siguientes:

I.- Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reforma de un ordenamiento relacionado con la competencia específica del servidor público que deba comparecer, y

II.- Cuando exista la necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público que deba ser citado".

Como podemos observar, la norma constitucional no prevé el supuesto que contempla la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en su Artículo Once, fracción I, consistente en la facultad de la Asamblea para citar a los titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reforma de un ordenamiento relacionado con la unidad, órgano o entidad del que es titular el funcionario que se cita.

Aún cuando es muy benéfico este supuesto de comparecencia, se debió de haber previsto en la iniciativa de reforma constitucional enviada al Constituyente Permanente, para que se incluyera y así no quedara fuera de la normatividad constitucional, ya que sólo es contemplado por la ley ordinaria.

El Artículo 12 de la Ley Orgánica de la Asamblea, señala los requisitos para citar a comparecencia a los servidores públicos mencionados.

"Artículo 12.- Toda propuesta para citar a los servidores públicos mencionados por el artículo anterior, deberá ser aprobada por la Asamblea. El conducto para solicitar la comparecencia será, en todos los casos, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal".

De aquí se desprende que los requisitos para citar, por parte de la Asamblea, a los titulares de las unidades centralizadas, de los órganos desconcentrados o de las entidades paraestatales del gobierno del Distrito Federal, en relación con la facultad normativa que detenta son:

1. Que se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reforma de un ordenamiento relacionado con la unidad, órgano o entidad del que sea titular el funcionario que se desea citar.
2. Que la propuesta de comparecencia sea aprobada

por el Pleno de la Asamblea de Representantes, y

3. Que la solicitud de comparecencia se haga por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

4.5.1.3 ALGUNAS CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS SOBRE LA FACULTAD NORMATIVA DE BANDOS, ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO:

Los trámites que la Asamblea de Representantes deberá observar en la formación y expedición de las normas jurídicas, abstractas, impersonales y generales, de aplicación en el Distrito Federal, con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, serán señalados por el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes, según lo estipulado en el Artículo 49 de su Ley Orgánica.

"Artículo 49.- El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, regulará su estructura, funcionamiento interno, debates, sesiones, votaciones y demás trámites del proceso de emisión de Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno".

Sobre este particular el propio Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea en sus capítulos III, IV, V y VI establece la normatividad respecto del Orden del Día, de los debates y discusiones, de las votaciones, y de la asistencia al salón de

sesiones y del diario de debates, respectivamente, que vienen a conformar el proceso de elaboración de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

Por otro lado y tomando en cuenta, lo señalado en el Artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes, durante el primer periodo de sesiones de este órgano, se trabajó en cuanto a su organización y funcionamiento con la normatividad del Congreso de la Unión:

"Segundo.- En tanto se expidan las normas que regulen la organización interna y el funcionamiento de la Asamblea, se aplicarán en lo conducente las disposiciones que contiene el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General".

Respecto a la publicación de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, la Constitución en su Artículo 73, fracción VI, base 3ra., inciso J, párrafo tercero y el Artículo 53 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalan:

"Artículo 73.-

Fracción VI.-

3ra.-

J).-

.....

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito

Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A de la presente base, se remitirán al órgano que señale la Ley para su publicación inmediata.

....."

"Artículo 53.- Aprobado un proyecto por la Asamblea, se remitirá debidamente firmado para su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal".

La publicación de las normas jurídicas corresponde al Poder Ejecutivo, para que las dé a conocer a los habitantes a través del órgano de difusión oficial, que a nivel local, es decir, en la ciudad de México corresponde al Departamento del Distrito Federal a través de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, según lo estipulado en el Artículo 17, fracción XXI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y el Artículo 37, fracción IV de su reglamento interno.

"Artículo 17.- Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de gobierno:

.....

Fracción XXI.- Publicar la Gaceta Oficial del Departamento, dando en este órgano de difusión la publicidad a los documentos que conforme a las leyes precisen de este requisito".

"Artículo 37.- Corresponde a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos:

.....

Fracción IV.- Publicar la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

....."

Sin embargo, el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes establece en su Artículo 110 que la publicación de reglamentos, bandos u ordenanzas que expida la Asamblea, también debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación en los siguientes términos:

"Artículo 110.- Todo reglamento, bando u ordenanza, deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, en la forma que hubiese sido aprobado. Su expedición deberá ser autorizada por las firmas del Presidente y los Secretarios, quienes tendrán la obligación de comunicar o comunicarlos al Ejecutivo en un término que no excederá de diez días.

....."

Por su parte, el Artículo 111 establece la formalidad del texto al publicar los reglamentos, bandos u ordenanzas expedidos por la Asamblea, de la siguiente forma:

"Artículo 111.- Los reglamentos, bandos u ordenanzas aprobados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se expedirán bajo la siguiente fórmula:

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere el Artículo 73, Base 3ra., Inciso A) de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expide: (aquí el texto de reglamento, bando u ordenanza)".

Mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, que la Asamblea remita al Ejecutivo una vez que hayan sido aprobados por ésta, adquirirán fuerza obligatoria, iniciarán su vigencia y desplegarán todos sus efectos.

Sin embargo, es en este punto donde ha existido conflicto entre la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y las autoridades administrativas del gobierno capitalino, ya que aquella ha expedido un número significativo de reglamentos, que en buena medida eran necesarios para la ciudad de México, pero que por otro lado cambian muchas de las costumbres de los capitalinos y además estos nuevos reglamentos fueron diseñados para involucrar a los ciudadanos a que participen activamente en su aplicación.

Esta situación ha originado que la autoridad administrativa no realice una aplicación estricta de los reglamentos, ya que debe procurar que la ciudadanía los conozca, no de manera formal (Diario Oficial o Gaceta Oficial del D.D.F.), sino a través de medios de difusión sofisticados y adecuados que permitan el acatamiento voluntario y espontáneo de las nuevas normas jurídicas, eliminando lo más

posible costumbres arraigadas e inciten a los ciudadanos a organizarse para su participación en la función que les señala los nuevos ordenamientos.

4.5.1.3.1 ACONSEJABLE OTORGAMIENTO AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DEL DERECHO DE VETO E INICIATIVA EN RELACION CON LA FACULTAD DE EXPEDIR BANDOS, ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO.

"Dentro de la dinámica política y social de los pueblos no es posible adoptar rigidamente el principio de división o separación de poderes, en el sentido de que cada una de las funciones del Estado - la ejecutiva, legislativa y judicial - se deposite en tres categorías diferentes de órganos de autoridad que por modo absoluto y total agoten su ejercicio con independencia o aislamiento unos de otros, de tal manera que el órgano ejecutivo no pueda desempeñar la función legislativa ni la judicial, que el órgano legislativo sólo deba crear leyes y que los órganos judiciales únicamente puedan realizar la función jurisdiccional.

Entre las diversas clases de órganos estatales existen múltiples relaciones jurídico-políticas, regidas primordialmente por el ordenamiento constitucional y que, al actualizarse, generan una colaboración entre dichos órganos y suponen una interdependencia entre ellos como fenómenos sin los cuales no podría desarrollarse la vida institucional

de ningún Estado. Por esta razón, si bien es cierto que la función legislativa en grado o dimensión mayoritaria, no total, corresponde a los órganos que con vista de ella se denominan legislativos, también es verdad que en su ejercicio excepcional o en el proceso en que se desarrolla interviene un órgano que no es primordial o puramente legislativo, sino ejecutivo". (102)

Estas breves consideraciones plantean la cuestión consistente en que, ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ni el Reglamento para el Gobierno Interior de este órgano, conrieren al titular del Poder Ejecutivo ingerencia en el proceso de elaboración de las normas jurídicas, que con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, tiene facultad la Asamblea de Representantes de expedir, sobre las materias que la propia Constitución expresamente menciona y que son de observancia general y obligatorias en el Distrito Federal.

El Presidente de la República interviene como colaborador en el proceso legislativo ante el Congreso de la Unión, según ya vimos, de tres maneras:

(102) BURGDA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ob. Cit., p. 844.

1. En uso de su facultad de iniciativa de leyes o decretos,
2. En uso de la facultad de veto, y
3. Mediante la promulgación de las leyes o decretos que le son enviados, ya debidamente aprobados, por el Congreso de la Unión.

La facultad de iniciativa consiste en presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión (a menos que se trate de proyectos que versen sobre determinadas materias que la Constitución expresamente determina la obligación de presentarse ante alguna de las Cámaras) para que, discutidos y aprobados sucesivamente en una y otra, se expidan por el Ejecutivo como ordenamientos jurídicos incorporados al derecho positivo.

"Es obvio que dicha facultad comprende la de proponer modificaciones en general a las leyes vigentes sobre cualquier materia de la competencia federal de dicho Congreso o de la que tiene como legislatura local para el Distrito Federal". (103)

Se ha considerado con gran acierto que es el Poder Ejecutivo quien, por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, así como por su contacto

continuo con la realidad social y por ende, con los problemas y necesidades que afronta el país y la ciudad capital, el más capacitado para proponer las medidas normativas de carácter jurídico que estime adecuadas a efecto de resolverlos y satisfacerlas.

No obstante que se estima como esencial para la buena formación de las normas jurídicas, que el Poder Ejecutivo tenga algún concurso en su elaboración, ya que puede tener datos y conocer hechos que desconozca el Órgano encargado de su expedición, al Poder ejecutivo no se le faculta ni por la Constitución, ni por la Ley Orgánica de la Asamblea, ni por su Reglamento para su Gobierno Interior, para iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

No existe ninguna razón valedera para que el Poder Ejecutivo no pueda formular iniciativas de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, puesto que, por el contrario, esa atribución se legitima plenamente como medida aconsejable para lograr el mejoramiento de esa trascendental función pública, toda vez que ninguna entidad u órgano del Estado es el más idóneo para proponer directamente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la expedición o modificación de esos ordenamientos.

Como otra forma de colaboración del Presidente de la República en el proceso legislativo, que ya vimos,

tenemos la figura del veto.

La facultad que se le otorga al Presidente de la República de vetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que, para su promulgación le envía el Congreso, tiene tres finalidades:

1. La de asociar al Poder Ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley.
2. Aprovechar la experiencia del Poder Ejecutivo, al encontrarse en contacto directo con la realidad social y tener por ello conocimiento de los problemas económicos, sociales, políticos y de toda índole que se suscitan en la vida pública del Estado, y
3. Para fortalecer al Poder Ejecutivo contra la imposición del Poder Legislativo.

Consideramos que estos tres objetivos que persigue la facultad de veto que se le otorga al Presidente de la República en contra de leyes o Decretos expedidos por el Congreso de la Unión, también son valederos en contra de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que emita la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Podría argumentarse que la facultad de iniciativa y el derecho de veto que le otorga la Constitución al Presidente de la República, se consideran únicamente indispensables para leyes o decretos expedidos por

el Congreso de la Unión y que no es necesario otorgarle esta facultad respecto de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Sin embargo lo anterior es erróneo, ya que independientemente de que el Poder Ejecutivo es el más capacitado para formular iniciativas y vetar los ordenamientos que le envíe la Asamblea, porque sus funciones le permiten tener mayor y mejor contacto con la realidad y necesidades sociales que se pretenden reglamentar, ambos órganos tienen, como ya apuntamos, facultades coincidentes (si se acepta este punto de vista) para expedir ordenamientos que reglamenten las materias que expresamente señala la Constitución y cuyo ámbito territorial de competencia es el Distrito Federal.

Como consecuencia lógica de lo que acabamos de apuntar, el Poder Ejecutivo en uso de su facultad reglamentaria y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en uso de su facultad de elaborar normas jurídicas con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, podrían expedir ordenamientos sobre las materias que señala la Constitución, contradictorios entre sí, ocasionando graves conflictos en la normatividad jurídica del Distrito Federal y entre ambos órganos, que repercutirían en la realidad social, política, económica y de toda índole de nuestra ciudad capital y del país en general.

Pero además, al no asociar al Poder Ejecutivo en el proceso de formación de los Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, ha ocasionado que éstos no entren en vigor realmente, aún cuando en los artículos transitorios se exprese la fecha en que empieza su vigencia, ya que la autoridad administrativa simplemente no los aplica o difiere su aplicabilidad, argumentando principalmente el necesario conocimiento de los ordenamientos por los habitantes de la ciudad, para que éstos los cumplan de manera espontánea.

Por estas razones estamos a favor de que al Poder Ejecutivo se le otorguen facultades de iniciativa y de veto sobre los ordenamientos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para que se convierta en colaborador de este proceso normativo, como lo es del proceso legislativo a cargo del Congreso de la Unión.

Ahora bien, la facultad de veto que apoyamos no debe ser absoluta, como tampoco lo es la que faculta al Presidente de la República la Constitución, respecto de las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión, ya que el inciso J del Artículo 72 Constitucional, que ya citamos, establece excepciones a esta atribución del Ejecutivo.

Se podría dar el derecho de veto del Presidente de la República, única y exclusivamente con respecto de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que expida la Asamblea de Representantes, teniendo el carácter de suspensivo,

sin que sea un impedimento insuperable si es utilizado, ya que al hacer uso de su facultad de veto sólo podría devolver los ordenamientos con sus observaciones, en un determinado tiempo, a la Asamblea, para que ésta los vuelva a discutir y si considera por mayoría calificada que las objeciones no son de tomarse en cuenta, se regresarían los ordenamientos al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en forma análoga con lo que sucede con las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión.

4.5.2 FACULTAD PARA EXPEDIR EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

Los reglamentos también pueden abarcar diversas especies, así encontramos los que regulan la actividad interna de los órganos del Estado.

Los reglamentos internos, determinan "la actividad interna de esas entidades y de las unidades administrativas que de ellas dependen; por ejemplo, los previstos en el Artículo 77, fracción III de la Constitución, que faculta a cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión respectivamente para dictar su propio reglamento interno; en este caso, las Cámaras de Senadores y Diputados, respectivamente, tienen facultades reglamentarias dentro de su ámbito interno, y es así como forman su reglamento de

acuerdo con sus necesidades, el cual únicamente regirá dentro de la esfera que la Constitución reconoce a esas normas; formalmente no tienen el carácter de leyes, pues estos reglamentos internos no se dictan de acuerdo con el procedimiento que constitucionalmente se sigue para emitir una ley y regula las relaciones que tienen lugar de acuerdo con la actividad interna del propio cuerpo legislativo; son actos administrativos del Poder Legislativo". (104)

La teoría y la legislación han reconocido que los órganos del Estado tienen potestad para establecer las normas jurídicas de carácter técnico y que de manera general, abstracta, impersonal y obligatoria, regulan el ámbito interno de esas entidades.

El Artículo 73 Constitucional, fracción VI, base 3ra., inciso 1, establece esta facultad de carácter normativo a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en los siguientes términos:

"Artículo 73.-

Fracción VI.-

.....

1).- Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior, y

....."

Por su parte, el Artículo Segundo de la Ley Orgánica de la Asamblea, reitera lo anterior, pero además dispone:

"Artículo 2.- Dicho Reglamento entrará en vigor, a partir de su aprobación por la Asamblea, la que lo deberá remitir a las autoridades competentes para su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal".

Como podemos observar, es esta la segunda facultad normativa que el Constituyente Permanente le otorgó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; facultad en la que se prohíbe la intervención de alguna otra autoridad para su ejercicio.

Sin embargo, mientras la Asamblea realizaba el Reglamento para su Gobierno Interior, el Segundo Artículo transitorio de su Ley Orgánica le permitió que se aplicara en lo conducente las disposiciones que contiene el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, según ya vimos.

El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal determina la organización y funcionamiento de la misma, además de regular las relaciones que tienen lugar para el cumplimiento de sus atribuciones que le fueron conferidas. Este Reglamento fue aprobado el primero de junio de 1989 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio del mismo año.

Sin embargo, su Artículo primero transitorio contradice lo expresado por el Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Asamblea, en lo que respecta a la entrada en vigor, ya que según vimos, debería entrar en vigor una vez que fuera aprobado por la Asamblea y no a partir de la fecha de su publicación como dispone el artículo transitorio que a continuación transcribimos:

Primero.- El presente Reglamento entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

La Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal remite en varios de sus artículos a las disposiciones que contiene el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, que regula en detalle diversas cuestiones, tales como:

- Determinar el trámite que deberá seguir el informe que presente ante la Asamblea, en la apertura del segundo periodo de sesiones, la autoridad designada por el Presidente de la República. (Artículo 6 LOARDF).
- Señalar los órganos y mecanismos necesarios que garanticen el cumplimiento eficaz y en todo tiempo, de las funciones de promoción y gestoría. (Artículo 27 LOARDF).
- Regular la integración y atribuciones de la Comisión instaladora de la Asamblea que tendrá a su cargo las funciones que conduzcan a la

Constitución del Colegio Electoral y a la elección de su Mesa Directiva. (Artículo 27 LOARDF).

- Establecer el procedimiento a seguir para que el Colegio Electoral cumpla con sus funciones. (Artículo 30 LOARDF).
- Determinar el número y la forma de integración de las Comisiones Dictaminadoras que coadyuvarán en la calificación de la elección de los miembros de la Asamblea. (Artículo 31 LOARDF).
- Señalar las causas que se consideren justificadas por las cuales los Representantes de la Asamblea puedan faltar a las sesiones de la misma. (Artículo 35 LOARDF).
- Establecer el número de vicepresidentes y prosecretarios de la Mesa Directiva que tendrá a su cargo el manejo de la agenda y la conducción del debate en la Asamblea y precisar las funciones de sus integrantes. (Artículo 39 LOARDF).
- Regular el procedimiento a seguir para comunicar a las autoridades, a las organizaciones ciudadanas y vecinales y a la población en general de los nombramientos de la Mesa Directiva. (Artículo 39 LOARDF).
- Determinar las causas, requisitos y formalidades en la remoción de los integrantes de la Mesa

Directiva y señalar cuando es indispensable nombrar él o los substitutes y la forma de su designación. (Artículo 40 LOARDF).

- Señalar con cuantos funcionarios contará la Asamblea, para el mejor desempeño de sus funciones. (Artículo 42 LOARDF).
- Establecer el número de comisiones con que contará la Asamblea, así como señalar su forma de organización y sus funciones. (Artículo 43 LOARDF).
- Determinar las tareas de los representantes de los grupos de igual filiación partidaria o de una misma coalición de partidos, además de señalar las prerrogativas a que tengan derecho para el mejor cumplimiento de sus funciones. (Artículo 47 LOARDF).
- Regular la estructura, funcionamiento interno, debates, sesiones, votaciones y demás trámites para el proceso de emisión de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. (Artículo 49 LOARDF).
- Establecer el modo, forma y término para las discusiones y votaciones de la emisión de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. (Artículo 51 LOARDF).
- Señalar los medios y procedimientos para la verificación del número e identidad de los

ciudadanos que suscriban una iniciativa popular. (Artículo 52 LOARDF).

Es necesario señalar que si se presentan situaciones de hecho no reguladas por no haber sido previstas, ni por la Constitución, ni por la Ley Orgánica de la Asamblea, ni por su Reglamento Interno, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal deberá resolverlas y para ello, el Artículo Quinto transitorio de su Ley Orgánica establece:

"Quinto.- La Asamblea podrá dictar los acuerdos necesarios a fin de resolver las cuestiones que no estén previstas por ésta y las demás leyes aplicables, o por el Reglamento para su Gobierno Interior, siempre y cuando no desborde sus atribuciones constitucionales y legales".

La única limitante que se le exige a la Asamblea para resolver los casos no previstos legal o reglamentariamente, es que no desborde sus atribuciones legales y constitucionales con el pretexto de resolver una situación que de hecho se le presente.

4.5.3 FACULTAD PARA INICIAR LEYES ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, SOBRE MATERIAS RELATIVAS AL DISTRITO FEDERAL.

Como mencionamos anteriormente, el proceso de formación de las leyes o decretos comienza por el

ejercicio de la facultad de iniciativa, facultad que consiste en presentar ante el Congreso de la Unión (en el caso de leyes federales, modificaciones constitucionales o leyes para el Distrito Federal) un proyecto de ley o decreto.

Antes de la reforma constitucional, realizada mediante el Decreto del 29 de julio de 1987 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto del mismo año, mediante el cual se llevó a cabo la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, se les otorgaba única y exclusivamente a las autoridades señaladas en el Artículo 71 Constitucional, según ya vimos, que son el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de las Entidades Federativas.

Actualmente, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene como parte de sus facultades, la de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, sin embargo, esta facultad no es de carácter general como la que ostentan las autoridades que señala el Artículo 71 Constitucional, sino que se limita a iniciar leyes o decretos sobre materias relativas al Distrito Federal, según dispone el Artículo 73, fracción VI, base tercera., inciso J, primero y segundo párrafos de la Constitución.

VI.-

3ra.-

A) a la D).-

J).- Iniciar ante el Congreso de la Unión, Leyes o Decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen

....."

Como podemos observar, la Constitución le da el mismo tratamiento respecto al trámite, a las iniciativas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y a las iniciativas del Presidente de la República, de las Legislaturas de los Estados o de las diputaciones, ya que todas éstas pasan a la Comisión respectiva para su estudio y dictamen y posteriormente pasarán a una de las Cámaras para que las apruebe, modifique o rechace.

Los Artículos 16 y 47 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, establecen el procedimiento que deberá observar la Asamblea al ejercitar su derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión:

"Artículo 16.- La Asamblea podrá iniciar, por acuerdo del Pleno, ante el Congreso de la Unión, las leyes o decretos en materia del Distrito Federal.

Cualquier representante, o de los

grupos de representantes a que hace referencia el Artículo 47 de la Ley, podrán presentar a la Asamblea propuestas de leyes o decretos en materia del Distrito Federal, las cuales serán turnadas a las comisiones de la propia asamblea para ser dictaminadas y presentadas ante el Pleno para que, en su caso, determine su envío al Congreso de la Unión, en los términos del primer párrafo de este Artículo".

"Artículo 47.- Los Representantes con igual filiación partidaria o pertenecientes a una misma coalición de partidos podrán integrar un grupo de representantes, estos grupos serán las formas de organización para realizar en los términos que establezca el Reglamento del Gobierno Interior de la Asamblea, las tareas específicas de sus miembros. En el Reglamento se establecerán las prerrogativas necesarias para el mejor cumplimiento de las funciones que les competen".

El proyecto de iniciativa de leyes o decretos sobre materias del Distrito Federal, se turnará a las Comisiones de la propia Asamblea para su estudio y dictamen, para que posteriormente sea presentado ante el Pleno para su aprobación, modificación o rechazo. Una vez aprobado por el Pleno el proyecto de iniciativa se enviará al Congreso de la Unión, quien lo turnará a la Comisión correspondiente para su estudio y dictamen.

Esta facultad de iniciativa de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión sobre materias relativas a las ciudad capital, que ostenta la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es de suma

importancia ya que le da a este Órgano la categoría de colaborador en el proceso legislativo a nivel local, y así, servir de cauce para articular intereses y necesidades de los habitantes del centro de población más importante del país.

Por su parte, el Artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes, en relación con la facultad de iniciativa de este Órgano ante el Congreso de la Unión, establece:

"Artículo 108.- El derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en los términos del inciso J, base 3ra., fracción VI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos compete a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Las iniciativas correspondientes podrán ser presentadas por cualquier representante o grupo de representantes.

En caso de aprobarse el dictamen correspondiente, la Asamblea decidirá, igualmente, ante cual de las Cámaras del H. Congreso de la Unión, deberá presentarse.

Las iniciativas de leyes o decretos aprobados por el Pleno, que se remitan al Congreso de la Unión, deberán contener él o los votos particulares, si los hubiere.

La Comisión de la Asamblea que haya elaborado el dictamen de que se trate, tendrá la obligación de acudir ante la Cámara correspondiente cuando ésta así lo solicite, para ampliar, explicar o fundamentar la o las iniciativas de leyes o decretos en cuestión".

Está confaccionado el ámbito jurídico para la tarea normativa de la Asamblea. Es la expresión política de un gobierno que busca acrecentar la participación ciudadana en las acciones de gobierno de la ciudad capital, fortaleciendo el pluralismo pero preservando el Distrito Federal como territorio exclusivo para el asentamiento de los poderes federales y administrado por el Poder Ejecutivo Federal.

Toca ahora a los miembros de este novel órgano, hacer realidad estos objetivos y en el ejercicio pleno de sus funciones, avanzar en el propósito de mejorar la calidad de vida de los capitalinos y procurar una relación armónica entre éstos y el gobierno.

CONCLUSION.

A lo largo de todo este trabajo se ha intentado subrayar que la creación del Derecho y de las normas jurídicas que lo integran, no es una función exclusiva de un órgano especial llamado Poder Legislativo, ya que el Estado detenta el monopolio de la creación del Derecho, en el sentido de que en su territorio solo existe el derecho dictado o reconocido por él y esta actividad la realiza por medio de sus instituciones u órganos facultados por los propios ordenamientos jurídicos de ese Estado, para crear, elaborar y producir normas jurídicas. Cuáles son esos órganos y cuáles las formalidades que se deben cumplir para crear las normas jurídicas, depende también del propio ordenamiento jurídico del Estado.

Para explicar la facultad que tienen los órganos de gobierno del Estado Mexicano para crear normas jurídicas, hemos partido de la base que esta facultad proviene de otra norma jurídica a la que llamamos fundamental o Constitucional que fue dada por el pueblo en un acto de autodeterminación pleno y auténtico, y, por medio de la cual consignó su forma de gobierno, creó los poderes públicos dotándolos de facultades y reconoció los derechos fundamentales de los individuos.

De tal suerte, es la Constitución la que les otorga a los órganos de gobierno del Estado la facultad para crear normas jurídicas, y según vimos, esto no rompe con el principio de separación de poderes, ya que el poder del Estado es uno, y pertenece a éste en su unidad, en cambio las funciones del Estado son múltiples, como múltiples los órganos que lo integran. División implica distribución de las principales funciones estatales entre los diferentes órganos del Estado,

pero existen funciones, como el caso de elaboración de normas jurídicas, que no la realiza de manera exclusiva alguno de los órganos, sino que por el contrario, en algunos casos intervienen en su realización varios órganos, de ahí que exista interdependencia y cooperación entre los órganos de gobierno del Estado.

Todas las normas jurídicas de un Estado no pueden ser aprobadas y discutidas por un solo órgano, de ahí que el mismo Derecho faculte a otros órganos a elaborar normas jurídicas y en el caso del Derecho Mexicano, la Constitución Política les otorga a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la facultad para crear normas jurídicas.

Al estudiar al Poder Ejecutivo en relación con su facultad para crear normas jurídicas, señalamos que nuestra Constitución establece la interdependencia entre los órganos de gobierno del Estado, propiciando la colaboración entre ellos para el desempeño de las funciones que les ha encomendado, tal es el caso de la facultad del Presidente de la República de colaborar en el proceso legislativo ante el Congreso de la Unión mediante la iniciativa, el veto y la promulgación de leyes federales y del Distrito Federal. Es de llamar la atención que la Constitución no la otorga expresamente al Presidente de la República el Derecho de iniciativa ni el Derecho de Veto sobre las reformas o modificaciones a la Constitución, sin embargo, en relación con la iniciativa es práctica común que la misma, en la gran mayoría de las veces, la realiza el Poder Ejecutivo.

Mediante la facultad reglamentaria del Presidente de la República, se crean normas jurídicas generales, obligatorias y

abstractas que desarrollan una ley emanada del Congreso para facilitar su aplicación y observancia, es decir, provee a la esfera administrativa de la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, además, para que un reglamento sea obligatorio se requiere del REFRENDO y siempre debe estar subordinado a la ley ya que no puede contrariarla o modificarla.

Por otra parte, al Poder Ejecutivo se le pueden otorgar facultades legislativas por parte del Congreso de la Unión para que haga frente a una situación de emergencia que ponga en peligro o conflicto de envergadura a la sociedad, perturbe gravemente la paz pública o en caso de invasión, siendo previo al otorgamiento de esta facultad que antes se haya decretado la suspensión de garantías.

El artículo 131 Constitucional otorga al Presidente de la República facultades legislativas en materia de comercio exterior, en virtud de las cuales puede crear, modificar o suprimir aranceles: regular y restringir las exportaciones, importaciones o tránsito de mercancías por el territorio nacional. El Poder Ejecutivo deberá informar al Congreso de la Unión del uso que haya hecho de esta facultad, de manera anual cuando envíe el Presupuesto Fiscal. El Presidente de la República al hacer uso de esta facultad debe de actuar bajo la premisa general de incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, proteger el ambiente, la flora y la fauna y contribuir a la elevación del bienestar de la población.

El titular del Poder Ejecutivo detenta por disposición expresa

del artículo 73 Constitucional, Fracción XVI Facultades materialmente legislativas en materia de Salud; esta facultad tiene como objeto dotar al Presidente de la República de un mecanismo eficaz y oportuno para hacer frente a un problema grave de salud que afecte a la población del país como es el caso de una epidemia, pero también puede dictar medidas en relación con la campaña contra el alcoholismo, la venta de sustancias que envenenan al individuo o las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación, medidas que serán posteriormente revizadas por el Congreso.

Por último, el Presidente de la República ostenta facultades para crear normas jurídicas cuando celebra los Tratados Internacionales que la doctrina ha denominado "Tratados - leyes" y que están destinados a crear una reglamentación jurídica obligatoria entre los Estados que lo suscriben, sobre alguna materia específica. Para que los tratados internacionales que haya suscrito el Presidente de la República formen parte de nuestro Derecho, es necesario que la Cámara de Senadores los ratifique y que estén acordes con nuestra Constitución.

El Poder Legislativo, compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y que en su conjunto configuran el Congreso de la Unión, tiene facultad para crear las leyes federales y de la Ciudad Capital mediante el llamado proceso legislativo, el cual se realiza mediante una estrecha colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo durante sus diferentes fases que son: Iniciativa, Discusión, Aprobación o rechazo, Veto, Promulgación, Vocatio Legis e inicio de vigencia. Hay que tomar en cuenta que el Congreso de la Unión atendiendo el sistema de distribución de competencias señalado por el artículo 124 Constitucional puede actuar como

legislatura federal o como legislatura local.

En relación con la iniciativa, la redacción constitucional hace parecer que existen diferencias entre las que son presentadas por el Presidente de la República o por las Legislaturas de las Entidades Federativas y las presentadas por los Diputados y Senadores, sin embargo, todas las iniciativas siguen el mismo trámite, es decir, pasan a la Comisión respectiva para su dictámen. Es de tomar en cuenta, que el Poder Judicial de la Federación no participa ni colabora en el proceso de formación de leyes, nosotros consideramos que no existe ninguna razón valedera para ello y se le debería otorgar la facultad de iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión, ya que por su contacto diario con la realidad social, mediante su actividad jurisdiccional, adquiere un conocimiento exacto de las lagunas y contradicciones legales, así como de los problemas y necesidades existentes.

Parte interesante del presente trabajo resultó el análisis de la creación de normas jurídicas que mediante la jurisprudencia realiza el Poder Judicial Federal, la cual tiene como finalidad primordial el vigilar la estricta observancia de la ley mediante la unificación de su interpretación; de su estudio concluimos que la función del Poder Judicial es una función creadora, ya que no sólo interpreta el Derecho (que al realizarlo también es una actividad creativa), sino que construye el Derecho ante la existencia de lagunas, atendiendo al principio de Plenitud Hermética del Orden jurídico. Sostenemos que mediante la jurisprudencia creada por el Poder Judicial se enriquece el Derecho del Estado, ya que las decisiones judiciales obligan en principio a las partes que intervinieron, pero cuando resuelven diversas controversias

análogas y aplican idénticos criterios jurídicos creándose la jurisprudencia, ésta señala a los jueces el sentido en que deben resolverse las nuevas controversias constituidas por elementos análogos o similares a los casos ya fallados.

Por último, no deja de ser interesante la facultad que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al novel Órgano denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para crear normas jurídicas con el carácter de Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, así como la facultad que le otorga para expedir su propio reglamento interno y la facultad para que colabore en el proceso legislativo ante el Congreso de la Unión, mediante el derecho a presentar iniciativas sobre materias relativas al Distrito Federal.

Considero que la facultad reglamentaria que ostenta la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es coincidente con la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo ya que se puede ejercer sobre una misma materia y tiene el mismo ámbito de aplicación concreta. Tal vez, el Presidente de la República se abstenga de ejercitar su facultad reglamentaria respecto al Distrito Federal, pero eso no quiere decir que ya no ostente esa facultad, ya que con la creación de la Asamblea de Representantes no sufrió ninguna modificación al artículo 89, Fracción I de la Constitución que es de donde proviene la facultad del Ejecutivo para reglamentar las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

Ahora bien, la Asamblea de Representantes al ejercer su facultad reglamentaria se ha enfrentado al problema que denominamos de índole técnica o administrativa, al no contar para su elaboración con la asesoría del personal encargado de

aplicar la norma y que se encuentra en contacto con la realidad; esto ha ocasionado que los reglamentos sean un tanto ideales ya que pretenden cambiar costumbres muy arraigadas que impiden que los reglamentos sean acatados espontáneamente por las personas, tal es el caso del uso del cinturón de seguridad por los automovilistas. En contrapartida, la autoridad administrativa encargada de hacer cumplir los reglamentos emanados de la Asamblea de Representantes, no los aplica estrictamente, alegando que la ciudadanía requiere mayor conocimiento de la norma y mayor concientización de la necesidad de cumplir con la misma.

Por otro lado, estimamos conveniente que al Presidente de la República se le otorgaran facultades para colaborar con la Asamblea de Representantes en el proceso de formación de los reglamentos para el Distrito Federal. La forma como el titular del Poder Ejecutivo colaboraría en este rubro es mediante el derecho de iniciativa y de veto de los reglamentos creados por la Asamblea.

Si el Presidente de la República tiene el derecho para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión y al mismo tiempo tiene el derecho de veto sobre las leyes que expide al propio Congreso, no veo una razón valedera que le impida ostentar esas mismas facultades respecto de los reglamentos emitidos por la Asamblea de Representantes, por el contrario, al otorgarle el derecho de iniciativa y el derecho de veto al titular del Poder Ejecutivo respecto de los reglamentos para el Distrito Federal, se propiciaría una mayor colaboración entre ambos órganos y se asociaría al Presidente de la República en las responsabilidades de la formación de los reglamentos para el Distrito Federal.

Con el estudio realizado sobre la facultad para crear normas jurídicas del Poder Constituyente permanente, del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, estimamos haber abarcado a todos los órganos de gobierno del Estado Mexicano a los que la Constitución Política les otorga esta facultad.

OPINION PERSONAL.

En este apartado, quisiera hacer algunas reflexiones de como la reforma política del Distrito Federal necesariamente modificó las facultades de algunos órganos de gobierno en relación con la creación de normas jurídicas.

La reforma política es una de las decisiones más trascendentes de los últimos tiempos, es un hecho que modificó las estructuras político-administrativas de la ciudad capital, las condiciones y los resultados son el producto de una gran labor de concertación entre los partidos políticos, quienes tuvieron que sacrificar sus posiciones de origen para llegar a un acuerdo que permitirá estimular, modificar y perfeccionar la participación de los ciudadanos en el gobierno del Distrito Federal.

Las posiciones de los partidos políticos, en principio, se puede decir que eran antagónicas, ya que por un lado se pedía que la reforma política fuera integral y profunda, creándose el Estado 32 de la Federación, con la consiguiente elección de un Gobernador como titular del Poder Ejecutivo Local, conformación de municipios libres y creación de un Congreso para la nueva Entidad y como contrapartida, el mantener al Distrito Federal con su status político-administrativo actual, con su carácter de asiento de los Poderes Federal y solo hacer unas pequeñas modificaciones, tales como ampliar en algunos aspectos las facultades de la Asamblea de Representantes.

Es importante recordar que el original artículo 73, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, al igual que la ley de Organización del Distrito y

Territorios Federales del 13 de abril del mismo año, reconocían al municipio, cuyo ayuntamiento era de elección popular directa, como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la ciudad capital, considerando que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador que directamente dependía del Presidente de la República, quien tenía la facultad de nombrarlo y removerlo libremente.

Al ser reformada la fracción VI del artículo 73 Constitucional por Decreto de fecha 28 de agosto de 1928, se suprimió el régimen municipal del Distrito Federal y se encomendó el gobierno de su territorio al Presidente de la República. Como consecuencia de la reforma, se abrogó la ley de Organización del Distrito y Territorios Federales y se creó la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928, señalando que el Presidente de la República ejercería el gobierno del Distrito Federal por medio del Departamento del Distrito Federal, indicando que las funciones encomendadas a este órgano las desempeñaría el Jefe del Departamento, los Delegados, los Subdelegados y demás empleados; siendo el Jefe del Departamento nombrado y removido por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

El 16 de abril de 1993, con fundamento en lo señalado por el artículo 73, fracción VI, Base 3ra., penúltimo párrafo de la Constitución y por el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en la apertura del segundo período ordinario de sesiones de ese órgano de representación ciudadana, el Jefe del Departamento del Distrito Federal informó sobre el estado que guardaba la administración pública de la ciudad y realizó una propuesta, que podemos llamar ecléctica, sobre la Reforma

Político-Administrativa del Distrito Federal, la cual se ejecutaría por etapas.

Esta propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal fue objeto de discusiones entre los partidos políticos y de reuniones bilaterales entre gobierno de la ciudad y Representantes partidistas, para culminar con una reunión de carácter colectivo, de donde salió el proyecto de modificaciones constitucionales que el Presidente de la República pusiera en consideración del Constituyente Permanente.

En esa reunión colectiva, celebrada el 22 de junio de 1993 en la sede del gobierno capitalino, ante los representantes de los diferentes partidos, se formalizó el proyecto de reformas constitucionales que el titular del Poder Ejecutivo puso en consideración del Constituyente Permanente, en los términos del artículo 135 de nuestra Constitución Política, dando inicio así al proceso legal que culminó con la reforma político-administrativa del Distrito Federal.

Básicamente este proyecto es similar a la propuesta que el Jefe del Departamento del Distrito Federal presentó en el seno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el día 16 de abril de 1993, salvo algunas modificaciones. Proyecto que no alcanzó el consenso de todos los partidos políticos, pero que sí incorpora algunos de sus puntos de vista.

Una vez que el Constituyente Permanente examinó la iniciativa de Reforma Política del Distrito Federal le realizó algunas modificaciones y mediante el Decreto de fecha 20 de octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y año, se consagró la reforma político -

administrativa de la ciudad capital, misma que intentaremos ubicar de cara a las propuestas de los partidos políticos de oposición, haciendo con ello un ejercicio comparativo:

1. Los partidos de oposición exigían elección directa del gobernador o jefe del gobierno; la reforma política plantea que el Jefe del Distrito Federal es el titular de la Administración Pública de la ciudad capital, éste será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.

El nombramiento será sometido a la ratificación de la Asamblea, la cual contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si lo rechaza, el Presidente de la República presentará a la Asamblea un segundo nombramiento. Si en esta ocasión no se aprueba, será el Senado de la República el que hará directamente, el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.

Esta reforma entrará en vigor en 1997 y el Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado.

Si bien es cierto, que el Presidente de la República participa en gran medida en la designación del Jefe del Distrito Federal, el proyecto de reforma del Distrito Federal le quita la facultad de nombrarlo y removerlo libremente.

El procedimiento para la designación del Jefe del Distrito Federal implica tres fases a saber: primero, una "elección" de los Representantes a la Asamblea, de los Diputados Federales y Senadores de la capital de la República, en donde los ciudadanos del Distrito Federal, decidirán en las urnas, el partido que obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes; segundo, la "designación" del Jefe del Distrito Federal por parte del Presidente de la República, tendrá que ser entre los Representantes, Diputados Federales o Senadores del Distrito Federal del partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de curules en la Asamblea y; tercero "ratificación" del nombramiento, hasta por dos ocasiones, por parte de la Asamblea y en caso de rechazo, designación del Jefe del Distrito Federal por parte del Senado de la República.

Queda claro que no hay posibilidad de consenso en lo referente a la elección del Jefe del Distrito Federal, ya que la oposición manifestó su contrariedad ante la propuesta de que sea el Presidente de la República quien lo proponga.

Recordemos que uno de los temas más antiguos que encontramos en nuestra historia como nación independiente es el problema de vincular y hacer operativos en la práctica un gobierno propio para los capitalinos y al mismo tiempo una ciudad sede de los poderes federales. El verdadero reto es lograr un gobierno propio producto de la voluntad ciudadana, sin afectar a las instituciones federales. Por ello, considero que el tener al Presidente de la República participación en el nombramiento del Jefe del Distrito Federal se logra la vinculación necesaria

entre gobierno local y poderes federales, aunque se pierda la posibilidad de que la ciudadanía elija directamente y mediante voto universal a su Jefe de Gobierno.

2. La oposición exigió, congreso local para el Distrito Federal; la reforma política propone ampliación de facultades legislativas para la Asamblea de Representantes. El Decreto de fecha 20 de octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial el 25 del mismo mes y año, señala que podrá expedir, entre otros ordenamientos legales, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos Local, la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia y en lo relativo a las concesiones para la prestación de servicios públicos, protección civil, desarrollo urbano y uso del suelo en el Distrito Federal, etc. El Congreso de la Unión conserva la facultad de legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo las materias que expresamente sean conferidas a la Asamblea de Representantes, además podrá expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán, entre otras cosas:

- a. La distribución de Atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, y
- b. La organización y facultades de los órganos locales del gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, conserva la Asamblea de Representantes el derecho de iniciar leyes o Decretos ante el Congreso de la Unión, sobre aquellas materias relativas al

Distrito Federal, sobre las cuales este órgano tiene facultad de legislar. Los representantes a la Asamblea serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá a un suplente.

Resulta interesante ver como la Reforma Política del Distrito Federal, hace coparticipes al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República del proceso legislativo que se realice en la Asamblea de Representantes, al facultarlos para iniciar leyes o Decretos, al otorgarle al Jefe del Distrito Federal la facultad exclusiva de iniciar la ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de la ciudad de Mexico, así como, al otorgarle al Presidente de la República el derecho de Veto de carácter suspensivo sobre los proyectos de leyes y decretos que expida la Asamblea, similar al que ostenta respecto de las leyes o decretos que expide el Congreso de la Unión.

Por último, se le priva a la Asamblea de Representantes de su anterior facultad reglamentaria, la cual regresa a la administración pública, específicamente, al Jefe del Distrito Federal. En este punto la reforma político-administrativa del Distrito Federal expresa que el Jefe del Distrito Federal expedirá los reglamentos gubernativos que correspondan a la ciudad capital, a lo cual consideró que su facultad se debería haber limitado a reglamentar las leyes que expida la Asamblea de Representantes y reservar para el Presidente de la República la reglamentación de las leyes que sobre el Distrito Federal expida el Congreso de la Unión. La forma en que está redactada la reforma constitucional

da la idea de que el Jefe del Distrito Federal podrá reglamentar las leyes que emita el Congreso de la Unión para la ciudad capital, además de las que expida la Asamblea de Representantes.

3. La oposición planteó el establecimiento del régimen municipal; la reforma político-administrativa del Distrito Federal establece la formación de Consejos Ciudadanos Delegacionales que serán electos por voto directo y secreto de los ciudadanos capitalinos en 1995. Dichos consejos podrán intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes, siendo un órgano permanente de vigilancia del Delegado.

Un vistazo a la exposición de motivos del proyecto de reforma de la fracción VI del artículo 73 constitucional de 1928, que suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal, nos recordará los conflictos de carácter político-administrativo que constantemente surgían por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluían o se confundían y aquí cabe aquella frase que dice "un pueblo que no conoce su historia corre el riesgo de repetirla".

4. Con sus matices, los partidos de oposición plantearon la creación de un organismo metropolitano; la reforma preve la creación de comisiones Metropolitanas como órganos de coordinación en los asuntos que más preocupan a sus habitantes como son agua, contaminación, drenaje, desarrollo urbano, etc.

Mediante estas comisiones se pretende dar una atención integral a los problemas fundamentales del área Metropolitana, que tendrán a su cargo coordinar a los distintos niveles de gobierno que actúan en la ciudad ampliada (Federación, D.F. y Municipios conurbados) con el fin de asegurar políticas concurrentes y evitar contradicciones en las decisiones gubernamentales.

De la anterior manera, un poco esquemática, hemos querido establecer los contrastes y los puntos de acuerdo entre las propuestas de los partidos de oposición y las de la Reforma política del Distrito Federal contenida en el Decreto del 20 de octubre de 1993. Así, la Reforma Político-Administrativa del Distrito Federal modificará la facultad de crear normas jurídicas a algunos órganos de gobierno del Distrito Federal, principalmente y como ya examinamos, a la Asamblea de Representantes que al ampliarle facultades, de hecho se le otorga la facultad de crear leyes como un Congreso Local y por tanto, se le priva consecuentemente de su anterior facultad reglamentaria, la cual regresa a la Administración Pública.

El Jefe del Distrito Federal, participará en el proceso legislativo de la Asamblea de Representantes mediante su derecho de iniciar leyes o decretos. Además, proveera en la espera administrativa a la exacta observancia de las leyes o decretos expedidos por la Asamblea de Representantes, expidiendo los reglamentos gubernativos que corresponda al Distrito Federal.

La transición a la democracia en la capital del país, así como, en el país entero, no está detenida. Si revisamos en los últimos años encontraremos que la democracia ha venido abriéndose paso y seguirá haciéndolo. Cualquier reforma,

sobre todo en materia política, debe basarse en la realidad social; lo que debe prevalecer es la búsqueda de la viabilidad y desde este punto de vista, lo importante es dar pasos firmes, ya que la democracia representativa es una meta en proceso de perfección, muy lejos aún de lo ideal.

APENDICE No. 1

REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL

DECRETO por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION, ASI COMO DE LA MAYORIA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS. DECLARA REFORMADOS LOS ARTICULOS 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, ASI COMO LA DENOMINACION DEL TITULO QUINTO, ADICION DE UNA FRACCION IX AL ARTICULO 76 Y UN PRIMER PARRAFO

AL 119 Y SE DEROGA LA FRACCIÓN XVII DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO UNICO.- Se reforman los artículos 31, fracción IV; 44; 73, fracciones VI, VIII y XXIX-H; 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; 79, fracción II; 89, fracción II; 104 fracción I-B; 105; y 107, fracción VIII, inciso a); la denominación del Título Quinto y el artículo 122. Se adicionan los artículos 76 con una fracción IX y 119 con un primer párrafo, pasando los actuales primero y segundo a ser segundo y tercero, respectivamente, y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos.

ARTICULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- a III.-

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

ARTICULO 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad.

I.- a V.-

VI.- Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes;

VII.-

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. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de

los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX.- a XXIX-G.-

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y

XXX.-

ARTICULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a III.-

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

.....

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V.- a VIII.-

ARTICULO 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I.- a VIII.-

IX.- Nombrar y remover al Jefe del Distrito

Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X.-

ARTICULO 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I.-

II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

III.- a IX.-

ARTICULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.-

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes:

III.- a XVI.-

XVII.- Se deroga.

XVIII.- a XX.-

ARTICULO 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.-

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

II.- a V.-

ARTICULO 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la

constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

ARTICULO 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I.- a VII.-

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recursos el problema de constitucionalidad;

b)

IX.- a XVIII.-

Título Quinto
De los Estados de la Federación y del
Distrito Federal

ARTICULO 119.- Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere runida.

.....

.....

ARTICULO 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por si y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

I.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución;

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

1. La Asamblea de Representantes;
 2. El Jefe del Distrito Federal; y
 3. El Tribunal Superior de Justicia.
- c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;
- d) Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales, y
- e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación, y en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

11.-

Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en

los términos que dispone esta Constitución;

- b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;
- c) El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;
- d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;
- e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y
- f) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las leyes.

III.-

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará por 40 representantes

electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos que la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución establece para la Cámara de Diputados.

Los representantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de esta Constitución.

La elección de los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley.

- a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;
- b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional; y
- c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su aginación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

- a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios; y

b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.

La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo período de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo. Su Presidente velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, será aplicable a los representantes de la Asamblea de la ley federal que regula las responsabilidades de los servidores públicos.

IV.-

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

- a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.

La Asamblea de Representantes, formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas.

Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los estados se aplicarán para el Distrito Federal.

c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han

cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que de la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes.

- d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal;
- e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se

encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares;

- f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

- g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio

ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agorpecuario, vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución; y

h) Las demás que expresamente le otorga esta Constitución,

V.-

La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal. Será facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal la formulación de las iniciativas de ley de Ingresos y decreto de presupuesto de egresos, las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la

República, quien podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

El Jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes.

VI.-

El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado

por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. El Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal;

- b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el período constitucional del Presidente de la República;
- c) En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal o durante el período de ratificación del nombramiento del Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el

Presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el período respectivo.

- d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en período de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente período ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva;
- e) El Jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representante popular previo a la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso, ante el Senado;
- f) El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo.
- g) El Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos

gubernativos que corresponden al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas.

Todas las reglamentos y decretos que expida el Jefe del Distrito Federal deberán ser refrendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno;

- h) El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el Título Cuarto de esta Constitución, y por violaciones a las leyes del Distrito Federal así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales; y
- i) El Jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

VII.-

La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se

integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los mismos requisitos que establece el Artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de gobierno y la ley orgánica respectiva. Los nombramientos de los magistrados serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada magistrado del Tribunal, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea de Representantes.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes;

VIII.- El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia; y

IX.- Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones

respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de esta fracción;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes transitorios.

SEGUNDO.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal electa para el periodo noviembre de 1991 a noviembre de 1994, continuará teniendo las facultades establecidas en la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

TERCERO.- La III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tendrá las facultades que le otorga el presente Decreto, y será la que se integre para el periodo que comenzará el 15 de noviembre de 1994 y concluirá el 16 de septiembre de 1997.

CUARTO.- A partir del 15 de marzo de 1995, los periodos de sesiones ordinarias de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se celebrarán de acuerdo con las fechas establecidas por el presente decreto.

QUINTO.- El primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000.

En tanto dicho Jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente el momento de entrar en vigor el presente Decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del Organó u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución.

SEXTO.- Los consejos de ciudadanos por demarcación territorial se elegirán e instalarán en 1995, conforme a las disposiciones del Estado de Gobierno y las leyes respectivas.

SEPTIMO.- Los servidores públicos que se readscriben a la

administración pública del Distrito Federal y sus dependencias conservarán todos sus derechos laborales.

OCTAVO.- Las iniciativas de leyes de Ingresos, y de decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios 1995, 1996 y 1997, así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviados a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República. La cuenta pública correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

NOVENO.- En tanto se reforman y expidan las disposiciones que coordinen el sistema fiscal entre la Federación y el Distrito Federal, continuarán aplicándose las normas que sobre la materia rijan al entrar en vigor el presente Decreto.

DECIMO.- En tanto se expidan las nuevas normas aplicables al Distrito Federal continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

DECIMO PRIMERO.- El Congreso de la Unión conservará la facultad de legislar, en el ámbito local, en las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, en tanto se expidan los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya entrada en vigor, corresponderá a la Asamblea de Representantes legislar sobre el particular, en los términos del presente Decreto.

SALON DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNION.- México, D. F., a 20 de octubre de 1993.- Sen. Emilio M. González, Presidente.- Sen. Antonio Melgar Aranda, Secretario.- Dip. Ma. Luisa Urrecha Beltrán, Secretaria.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiún días del mes de octubre de mil novecientos noventa y tres.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido.- Rúbrica.

OBRAS CONSULTADAS

1. ACOSTA RÓMERO, MIGUEL.
TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.
Quinta edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1983.
2. ARISTOTELES.
LA POLÍTICA.
Traducido por: Antonio Gómez Robledo, quinta edición,
Editorial Porrúa, S. A., México, 1973.
3. BURGOA, IGNACIO.
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
Primera edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1973.
4. BURGOA, IGNACIO.
LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.
Décimo primera edición, Editorial Porrúa, S. A., México,
1978.
5. BURGOA, IGNACIO.
EL JUICIO DE AMPARO.
Vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, S. A., México,
1989.
6. CARRANCA Y TRUJILLO. RAUL. CARRANCA Y RIVAS, RAUL.
CODIGO PENAL ANOTADO.
Sexta edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1975.
7. CARRE DE MALBERG, R.
TEORÍA GENERAL DEL ESTADO.
Traducido por: José Lión Depetre, sin edición, Editorial
Fondo de Cultura Económica, México, 1946.
8. CASTRO, JUVENTINO V.
LECCIONES DE GARANTÍAS Y AMPARO.
Segunda edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1978.
9. CDVIELLO, NICOLAS.
DOCTRINA GENERAL DEL DERECHO CIVIL.
Traducido por: Felipe de J. Tena, sin edición, Editorial
Hispano-Americana, México, 1938.
10. CUELLO CALON, EUGENIO.
DERECHO PENAL (PARTE GENERAL).
Novena edición, Editorial Nacional, México, 1976.

11. DABIN, JEAN.
DOCTRINA GENERAL DEL ESTADO.
Segunda edición. Editorial Jus, México, 1955.
12. DE SILVA Y NAVA, CARLOS.
LA JURISPRUDENCIA, CURSO DE ACTUALIZACION DE AMPARO.
Sin edición, Editorial U.N.A.M., México, 1973.
13. GARCIA MAYNEZ, EDUARDO.
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.
Décima novena edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1971.
14. GARCIA TRINIDAD.
APUNTES DE INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.
Vigésima tercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.
15. GONZALEZ URIBE, HECTOR.
TEORIA POLITICA.
Segunda edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1977.
16. HAURUQU, MAURICE.
PRINCIPIOS DE DERECHO PUBLICO Y CONSTITUCIONAL.
Traducido por: Carlos Ruiz del Castillo, segunda edición,
Editorial Reus, Madrid, España, 1927.
17. HELLER, HERNAN.
LA SOBERANIA, CONTRIBUCION A LA TEORIA DEL DERECHO
ESTATAL Y DEL DERECHO INTERNACIONAL.
Traducido por: Mario de la Cueva, sin edición, Editorial
U.N.A.M., México, 1965.
18. JELLINEK, G.
TEORIA GENERAL DEL ESTADO.
Traducido por: Fernando de los Rios, primera edición,
Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1973.
19. KELSEN, HANS.
TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO.
Traducido por: Eduardo Garcia Maynez, décimo sexta
edición, Editorial Imprenta Universitaria, México, 1949.
20. LANZ DURET, MIGUEL.
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
Novena edición, Editorial Continental, México, 1984.

21. LATORRE SEGURA, ANGEL.
INTRODUCCION AL DERECHO.
Quinta edición, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1972.
22. LOCKE, JOHN.
ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL.
Traducido por: Armando Lázaro Ros, primera edición,
Editorial Aguilar, México, 1983.
23. MARTINEZ VICARIO, LEON MARIA.
BIBLIA DE JERUSALEM.
Traducida por: Antonio María Artola, sin edición,
Editorial Española, Bilbao, España, 1975.
24. MONTESQUIEU.
DEL ESPIRITU DE LAS LEYES.
Traducido por: Nicolás Estévez, cuarta edición,
Editorial Porrúa, S. A., México, 1980.
25. MUÑOZ, LUIS.
DERECHO CIVIL MEXICANO, TOMO I.
Primera edición, Editorial Modelo, México, 1971.
26. NIÑO, JOSE ANTONIO.
LA INTERPRETACION DE LAS LEYES.
Segunda edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1979.
27. ORTIZ RAMIREZ, SERAFIN.
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
Primera edición, Editorial Cultura, México, 1961.
28. PALLARES, EDUARDO.
DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL.
Décima edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1977.
29. PENICHE BOLIO, FRANCISCO J.
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.
Segunda edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1975.
30. PENICHE LOPEZ, EDGARDO.
INTRODUCCION AL DERECHO Y LECCIONES DE DERECHO CIVIL.
Novena edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1974.
31. PIÑA, RAFAEL DE.
DERECHO CIVIL MEXICANO TOMO I.
Séptima edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1975.

32. PORRUA PEREZ, FRANCISCO.
TEORIA DEL ESTADO.
Décimo primera edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1978.
33. RABASA, EMILIO.
EL JUICIO CONSTITUCIONAL.
Cuarta edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1978.
34. RADBRUCH, GUSTAVO.
INTRODUCCION A LA FILOSOFIA DEL DERECHO.
Traducido por: Wenceslao Roces, cuarta edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
35. RECASENS SICHES, LUIS.
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.
Tercera edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1974.
36. RECASENS SICHES, LUIS.
NUEVA FILOSOFIA DE LA INTERPRETACION DEL DERECHO.
Segunda edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1973.
37. ROUSSEAU, JUAN JACOBÓ.
EL CONTRATO SOCIAL.
Traducido por: Daniel Moreno, segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.
38. SABINE, GEORGE H.
HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA.
Traducido por: Vicente Herrero, sexta edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
39. SEARA VAZQUEZ, MODESTO.
DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO.
Undécima edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1986.
40. SCHIMILL, ULISES.
EL SISTEMA DE LA CONSTITUCION MEXICANA.
Segunda edición, Editorial Textos Universitarios, México, 1977.
41. TENA RAMIREZ, FELIPE.
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
Décimo sexta edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1978.

42. TENA RAMIREZ, FELIPE.
LAS LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, 1808-1957.
Sin edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1957.
43. VALLADO BERRON, FAUSTO E.
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.
Primera edición, Editorial Herrero, México, 1971.

OTRAS FUENTES

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO CELEBRADO ENTRE PETROLEOS MEXICANOS Y EL SINDICATO DE TRABAJADORES PETROLEROS DE LA REPUBLICA MEXICANA, MEXICO, 1989.

CRONICA Y MEMORIA. PRIMERA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. PRIMER PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. PRIMERA EDICION, EDITORIAL U.N.A.M., MEXICO, 1983.

LEY DE AMPARO.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO Y ADMINISTRATIVO.

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 131 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

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

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.