



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

" ARAGON "

EL ACTO PROMULGATORIO DE LA LEY COMO
FACULTAD DEL PODER LEGISLATIVO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

NORMA TAMARIZ RIVERA

ASESOR: LIC. JUAN JOSE VIEYRA SALGADO

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

1994.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

350
2g!



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:

**COMO AGRADECIMIENTO A SUS
ENSEÑANZAS DE RECTITUD Y AMOR A LA
VIDA Y SOBRE TODO POR EL APOYO QUE
SIEMPRE HE RECIBIDO. AHORA MAS QUE
QUE NUNCA SE ACRECENTA MI AMOR Y
CARIÑO POR USTEDES.**

**GRACIAS POR LO QUE HEMOS
LOGRADO.**

A MIS HERMANAS Y HERMANOS:

**POR QUE LAS LECCIONES QUE MAS ME HAN
SERVIDO, LAS HE RECIBIDO DE USTEDES.
CON CARIÑO Y RESPETO A CADA UNO.**

GRACIAS

A MIS CUÑADOS Y CUÑADAS:

**COMO UN TRIBUTO A SU FE, CARAÑO Y
AMISTAD INCONDICIONAL.**

POR ALENTAR MIS ANHELOS.

GRACIAS

AL LIC. VIEIRA SALGADO J.J.

**CON PROFUNDO AGRADECIMIENTO POR
HABERME AYUDADO A LA REALIZACIÓN
DEL PRESENTE TRABAJO.**

**POR SU AMISTAD E INVARIABLE
SOLI DATURO.**

GRACIAS

**EL PRESENTE TRABAJO
SE LO DEDICO A MI HIJA**

DANIELA

**"ERES EL MOTIVO MAS
IMPORTANTE DE MI VIDA,
PARA ALCANZAR TODAS
MIS METAS".**

I N D I C E

EL ACTO PROMULGATORIO DE LA LEY COMO FACULTAD DEL PODER LEGISLATIVO		
INTRODUCCION		1

CAPITULO I

SOBERANIA, PODER CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCION

A) SOBERANIA

1.1	Génesis	5
1.2	Concepto	16
1.3	La Soberanía en la Constitución de 1917	19
1.4	El Titular	23

B) PODER CONSTITUYENTE

1.5	Concepto	25
1.6	Función	27
1.7	Diferencia con los poderes constituidos	29

C) LA CONSTITUCION

1.8	Concepto	31
1.9	Su legitimidad	40
1.10	Partes que la integran	42
1.11	La Constitución y la división de poderes	45

CAPITULO II

JERARQUIA DE LAS NORMAS EN MEXICO

2.1	La supremacía Constitucional	50
2.2	Las Normas jurídicas secundarias	55
2.3	Los tratados internacionales	56
2.4	Opiniones de la doctrina mexicana respecto de la jerarquía de las normas jurídicas en México	57
2.5	Punto de vista personal	67

CAPITULO III

SISTEMA DE DIVISION DE PODERES

(LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO)

A) EL PODER EJECUTIVO

3.1	Definición	70
3.2	El Ejecutivo Unipersonal	72
3.3	El Presidencialismo Mexicano	74
3.4	Diferencia entre sistema parlamentario y presidencial	77
3.5	Facultades del Presidente de la República	82
3.6	La Función Ejecutiva	91
3.7	La indebida ejecución del acto promulgatorio de la ley por parte del ejecutivo	92

B) EL PODER LEGISLATIVO

3.8	Definición	99
3.9	El Sistema Bicameral	101
3.10	El Congreso de la Unión	104
3.11	Cámara de Diputados	114
3.12	Cámara de Senadores	117
3.13	Funciones de ambas Cámaras	120

CAPITULO IV

EL ACTO PROMULGATORIO DE LA LEY COMO ATRIBUCION DEL PODER LEGISLATIVO

4.1	Proceso legislativo	125
	a) Iniciativa	126
	b) discusión	127
	c) Aprobación	128
	d) Sanción	129
	e) Promulgación	130
	f) Publicación	131
	g) iniciación de la vigencia	132
4.2	Facultades del Presidente dentro del proceso legislativo	134
4.3	Facultades del Legislativo dentro del proceso mismo	139
4.4	El acto promulgatorio de la ley como exclusivo del legislativo	144
	CONCLUSIONES	149
	BIBLIOGRAFIA	152

I N T R O D U C C I O N

El hombre debe ser libre para poder alcanzar la felicidad; pero como vive en sociedades se autolimita creando cauces a su conducta, dándose normas; y se autodetermina adoptando cierto tipo de gobierno.

La autolimitación y la autodeterminación decididas por el pueblo han sido consagradas por éste, en la Constitución.

El gobierno no tiene más razón de existir que la de ser guardián de esas normas que el individuo en ejercicio de su libertad se ha dado.

Si todos decidimos darnos normas y elegimos a alguien para que vigile su cumplimiento y lo dotamos de un poder excesivo para que pueda obligarnos a respetarlas, corremos el riesgo de que el gobernante, eufórico de ese poder, abuse de él, nos someta y acabe con nuestra libertad. Y es que el poder trastorna, por ello es muy fácil encontrarnos con gobernantes arbitrarios.

En México, la concentración de poder se da en el Ejecutivo. La misma Constitución y leyes secundarias, así como otras facultades metaconstitucionales han decidido que México esté en manos de un hombre, como en la época monárquica o dictatorial, en donde la voz y decisión son de una persona y no de un pueblo y esa decisión es la última palabra que debe obedecerse, aplicarse y respetarse a pesar de que atente en

contra de quien detenta la soberanía nacional, el pueblo mexicano.

Nuestra Carta Magna y la propia realidad en que vivimos, nos ha llevado a la realización del presente trabajo; ya que la Constitución otorga al Presidente de la República la facultad de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, en su artículo 89 fracción I. Asimismo no hace ningún distingo entre la promulgación y la publicación de la ley; tal error por parte del constituyente se hace evidente en los incisos a) y c) del artículo 72 de la citada ley fundamental.

En aras de la libertad y para que exista una auténtica democracia, consideramos que es necesario que el presidencialismo mexicano esté establecido sobre bases o fundamentos que permitan el surgimiento de un sistema auténtico de división de poderes que limiten las facultades del Ejecutivo sin restarle fuerza a sus decisiones, ya que de él depende el buen manejo y dirección del país.

En el primer capítulo estudiaremos a la soberanía, al poder constituyente y a la constitución, ya que estimamos que son la base esencial de como se desarrolla la sociedad, su historia, economía, política, fines y anhelos.

El segundo capítulo se refiere a la jerarquía de las normas, tan importante en nuestro país, debido a que el orden jurídico que constituye la colectividad se integra por normas cuyo ámbito de validez espacial o territorial va a ser

distinto, debido a la supremacía constitucional establecida en la propia Constitución.

El tercer capítulo se refiere a la división de poderes, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, ya que por su naturaleza y funcionamiento implican una separación muy importante dentro del proceso legislativo, y son la base esencial del presente trabajo.

En el último capítulo se demostrará la importancia del Poder Legislativo dentro del proceso mismo, en cuanto a la promulgación de la ley y los límites del Ejecutivo en cuanto a tal facultad.

C A P I T U L O I

SOBERANIA, PODER CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCION

A) SOBERANIA

- 1.1 Génesis
- 1.2 Concepto
- 1.3 La Soberanía en la Constitución de 1917
- 1.4 El Titular

B) PODER CONSTITUYENTE

- 1.5 Concepto
- 1.6 Función
- 1.7 Diferencia con los poderes constituidos

C) LA CONSTITUCION

- 1.8 Concepto
- 1.9 Su legitimidad
- 1.10 Partes que la integran
- 1.11 La Constitución y la División de Poderes

A. SOBERANIA

1.1 Génesis

En la historia del hombre se presenta un camino constante cuyo fin es lograr su libertad, durante el transcurso de nuestra historia surge la idea de soberanía como un ideal que se tiene que alcanzar para lograr la plenitud en cuanto a la libertad se refiere.

En cuanto al origen y desarrollo de la soberanía, algunos autores consideran que la idea de ésta se remonta a tiempos lejanos; mientras que otros afirman que su origen es relativamente reciente y que su desarrollo inicial fue en Francia cuando transcurría la última etapa feudal, en el momento en que la monarquía absolutista se enfrenta a la iglesia para tratar de conservar su poder sobre de aquélla y obligarla a subordinarse bajo su autoridad.

Para poder comprender la génesis de la soberanía, es preciso encuadrar la idea en el devenir histórico, a continuación citaremos los pensamientos relevantes acerca de éste tema.

Uno de los principales autores en este género es Aristóteles, filósofo griego de vital importancia en su época, el cual nos señala la noción esencial de la "Polis", que para él representa la autarquía, la cual aparece como una categoría ética y no jurídica, que no guarda relación con el concepto de soberanía, ni con la libre autodeterminación del Estado.

En este sentido Jorge Jellinek nos dice que Aristóteles "sólo exige para el Estado ideal la independencia potencial y actual respecto del exterior, independencia que es fundada tal vez no tanto en su naturaleza de poder supremo, cuanto en la situación que le es propia al Estado de ser en si mismo suficiente para satisfacer todas sus necesidades". (1)

A su vez, Mario de la Cueva, nos enseña su punto de vista en relación a la opinión de Jellinek argumentando "Jorge Jellinek principia declarando que los griegos no conocieron la idea de soberanía y que en su lugar colocaron a la autarquía como característica de la Polis. Pasa por alto que el término autarquía lleva consigo la idea de independencia, ya que quien no es libre, no realiza el ideal de autosuficiencia, también olvida que el autor de la ética nicomáquea, al calificar las formas de gobierno, adoptó como criterio la titularidad del poder supremo, esto es, la determinación de la persona o personas que constituirían la magistratura suprema entre todas: El Rey, la minoría gobernante o el pueblo"(2). Sin embargo el concepto de soberanía empleado por Jellinek es tal como aparece y se concibe en nuestros días no fue objeto de consideración, ni de un análisis minucioso por parte de los pensadores griegos. Lo cierto es que los hechos precedieron a la idea y a su elaboración doctrinal.

(1) De la Cueva, Mario. "La Soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional". 6a. ed., Ed. U.N.A.M. México. 1979. Pág. 8.

(2) *Ibid.* Pág. 9.

No obstante esto para los griegos, la idea fue el de un sólo poder predominante y exclusivo, una comunidad autosuficiente que no necesitaba la existencia de una autoridad suprema.

Los romanos utilizaron expresiones tales como potestad o Imperio referidas más bien a la fuerza de poder público en sentido material, más que noción se refiere al Estado, por lo que no se puede encontrar la noción de soberanía en tal pensamiento jurídico.

La carencia de un concepto de soberanía en el mundo grecoromano un tanto lógica de explicar, se debió a que se realizaron contiendas por la hegemonía o predominio de poderes. Ya que se reconocía la superioridad del derecho natural. Por lo que se llevaron a cabo numerosas batallas; sin embargo en el fondo político no se vislumbraron más poderes que pretendieran destruir el poder del Estado como entidad.

No obstante que en estos periodos no se llegó a conocer tal concepto se presentaron situaciones que pueden relacionarse con éste.

Posteriormente con la llegada de la época medieval, podemos afirmar que la soberanía nace en la Edad Media como un concepto político y polémico. Siendo el resultado del marco histórico en el cual se desarrolló la sociedad de ésta época. La negación de la subordinación al poder del monarca absoluto a otro poder genera el conocimiento de la nación de lo que sería considerada posteriormente como soberanía.

En esta época es donde encontramos que el monarca, detentador del poder, se encuentra ante la presencia de otros poderes, los cuales se le oponen aduciendo títulos históricos y reales de legitimidad. Dichos poderes fueron; 1. El poder de la Iglesia, el cual pretendió subordinar al Estado, la lucha entre lo que se consideraba el poder espiritual de la Iglesia y el poder del Estado por medio del monarca; 2. El Imperio Romano que se negó a reconocer a los nuevos Estados y sólo les dió el carácter de provincias de Roma; 3. Los grandes señores feudales, las organizaciones independientes y las ciudades libres que contaban con la fuerza y títulos suficientes para enfrentar al monarca. Todos estos problemas que encontraba el monarca sirvieron de base para crear una frase que ejemplifica claramente a este período o época "El poder excluye al poder".

Encontramos que el monarca era detentador absoluto del poder; su doctrina política se encargaría y esforzaría por mantener y justificar el poder que detentaba. El poder de mando se extendía en forma ilimitada y de manera absoluta, y decir que el monarca es soberano es corroborar y afirmar que es indivisible y no se comparte con ninguna otra entidad. La doctrina política busca el auténtico origen del poder y lo encuentra y deposita en los mismos hombres, pero el verdadero fin se debe encaminar a la unificación y fortalecimiento del poder en el Estado Moderno, más aún en aquéllos que cuentan con un tronco social, político y cultural común.

Señalaremos a continuación el pensamiento político de diversos autores de vital importancia en el citado punto.

Nicolás Maquiavelo, autor al cual se debe, el haber empleado por primera vez el término Estado: "Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen Imperio sobre los hombres, han sido y son Repúblicas o Principados".(3)

El pensamiento de Maquiavelo, estima que la comunidad humana posee un poder interno supremo, que debe ser ejercido por el que gobierna. De este modo la soberanía aparece, no como un atributo del Estado imaginado como un ente, sino como una cualidad del poder de una comunidad, así sea principado o república.

Al respecto Mario de la Cueva señala: "El Estado de Maquiavelo tampoco es un ente real o abstracto; es una comunidad humana que posee un poder interno supremo, ejercido por el pueblo, por un príncipe o por un Senado. Por lo tanto la soberanía no es atributo del Estado en cuanto ente, sino una cualidad del poder de una comunidad humana, principado o república.(4) Todo el proceso pensante de Maquiavelo tiende a la negación de los poderes ético y jurídico de origen divino y a la afirmación de que el derecho es el mandamiento del poder humano soberano: El pueblo, la minoría gobernante o el príncipe.

(3) *Ibid.* Pág. 12.

(4) *Id.*

Maquiavelo universalizó el adagio latino que empleo Bodino para demostrar la dependencia de la ley humana respecto del príncipe, o si se prefiere lo extendió a todo el derecho, pues al aniquilar el orden jurídico divino y natural y dejar únicamente la ley humana, convirtió el adagio en la fórmula del poder, principado o república.

Uno de los autores fundamentales de la Teoría Política, después de Maquiavelo es sin duda, Juan Bodino. En él se inspiran, como veremos muchos otros tratadistas. Bodino al final de la denominada Edad Media y en los albores de la Edad Moderna, realizó de una manera más metódica su teoría y concepto acerca de la soberanía.

La obra fundamental de Bodino es: "Los Seis Libros de la República" y señala que la característica esencial del poder de una República -Estado- se encuentra en la soberanía.

La teoría del citado autor, encierra toda su importancia en dos definiciones, que para él son fundamentales, el Estado y la Soberanía y dice al respecto: "El Estado es el recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con potestad soberana"(5), lo cual constituye una integración de la familia a la soberanía, que implica sobre la tradición Aristotélica, la influencia de la circunstancia histórica. Mientras que a la

(5) López Portillo, José.- "Génesis y Teoría General del Estado Moderno". Editorial BOTAS. S.A., México. 1970. Pág. 127.

Soberanía la define de dos maneras: primero como "El poder absoluto y perpetuo de una República, al que los romanos llamaban majestad, y segundo, como el poder superior sobre los súbditos y los ciudadanos no sometido a leyes".(6)

Para este autor la soberanía es indivisible, imprescriptible e inalienable; un poder perpetuo, pues no tiene límites en el tiempo; un poder supremo delegado al monarca sólo limitado por el orden divino y natural, pero no por la ley positiva.

En el pensamiento de Bodino, se establece la supremacía del gobierno por sobre los demás poderes como característica esencial del Estado. Y como característica fundamental a la soberanía, ya que de ésta depende la existencia, fuerza de cohesión y unidad del Estado.

Bodino confunde lo que es soberanía con poder y la posición del Estado como titular de la misma, más sin embargo como hemos visto su aportación es fundamental.

Otro autor que habla de la soberanía es Thomás Hobbes, filósofo y tratadista, que forma la primera Teoría General Política en Inglaterra. Para él la noción de soberanía es concebida con sentido moderno y lógico; ya que considera que la sociedad es el resultado de las acciones y reacciones recíprocas

(6) *Ibíd.* Pág. 128.

entre los individuos, naturalmente iguales, subordinada a los principios más simples.

La idea de un contrato social aparece en la obra de Hobbes, al señalar que los hombres deciden formar un poder absoluto y perpetuo renunciando a su autodefensa y sometándose a un señor, al cual delegan sus derechos naturales. Y para mantener firme la autoridad del Estado, aconseja que el soberano no ha de permitir el desarrollo de grupos e instituciones que medien entre el Estado y el individuo.

La soberanía se manifiesta como cualidad de un poder humano, del cual emana todo el derecho. Y como Estado y Sociedad son ficciones, aparece la realidad del que gobierna: sus acciones son las acciones del Estado, y por eso tiene derecho a la soberanía y su voluntad es la ley. A partir de ese momento nada se interpondrá entre el Estado y los individuos, pues el poder del Estado es la fuerza que une los egoísmos individuales.

Esta teoría absolutista serviría de base más adelante para justificar los regímenes dictatoriales capitalistas y socialistas, tomando como pretexto la defensa de la soberanía estatal.

Poco después el pensamiento de John Locke se hace presente y muestra una reacción en contra de las ideas de los hombres; sin embargo continúa con una tendencia individualista y contractual.

Locke se propone legitimar la revolución de 1688 e instauro una monarquía constitucional moderada. No acepta las ideas sobre la monarquía absoluta, la soberanía del príncipe y la

soberanía del pueblo. Plantea una soberanía ecléctica, en la que la soberanía descansa en el Parlamento.

Segun este autor, el hombre goza de derechos naturales (la vida, la libertad y la propiedad). Para la defensa de estos se requiere de un poder supremo que se encargue, asegure y sancione estos derechos. Y señala que para la realización de los fines sociales y la organización de los diversos poderes es necesario la existencia de un pacto social, el cual es denominado ley fundamental.

Para Locke la sociedad es una realidad primaria y no una cosa artificial, y es por está razón que el gobierno es responsable ante su pueblo, debiendo acatar lo dispuesto en dicha Ley. La soberanía se la reserva el pueblo, quien conserva el derecho a la revolución y el derecho de resistencia; la soberanía del Estado se ve limitada por los fines que se le atribuyen: mantener la paz, la seguridad y el bien público.

No podemos dejar de mencionar, a otro autor de vital importancia en el campo de la ciencia política, que es sin duda Juan Jacobo Rousseau, al cual se reconoce con amplitud su trabajo realizado, aparece como un continuador de las ideas de su época. Marca con profundo idealismo su pensamiento, abre las nuevas rutas de las instituciones democráticas y aparece nuevamente en el debate de la actualidad entre sistemas políticos que contravienen el sentido de la justa participación del pueblo en la integración institucional.

La idea de un contrato social da origen a la idea de soberanía popular. La soberanía nacional es una idea principal en la concepción de Rousseau, la cual se deriva de la naturaleza de la comunidad política y afirma: "El problema es hallar la forma de asociación que proteja y defienda con toda la fuerza común de la persona y de los bienes de cada asociado y en la que cada uno, aunque unido por todos los demás, pueda obedecer quedando tan libre como antes."(7) El contrato social consiste en la total enajenación de cada asociado, junto con todos sus derechos a toda la comunidad.

Rousseau nos señala que dentro del Estado cada individuo posee una parte igual e inalienable de soberanía, considerada en su totalidad y se recobra de nuevo bajo la protección del Estado, los derechos de que se desprendió primeramente. La voluntad es la voluntad de todos los que componen una comunidad sin ninguna representación. La voluntad individual se integra en la voluntad general; cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección general, y cada miembro es considerado como parte individual del todo.

El pensamiento de Rousseau diferencia del pensamiento de Hobbes y de Locke. Ya que Hobbes señala que el pueblo establece un soberano y transfiere todo su poder a él. Locke dice que el

(7) Serra Rojas, Andrés.- "Ciencia Política". 8a. ed., Ed. Porrúa. S.A. México. 1974. Pág. 221.

pueblo establece un gobierno limitado, para determinados proyectos y elude la concepción de soberanía como símbolo de absolutismo político. "El Soberano para Rousseau es el pueblo constituido como una unidad política".(6)

Sólo el pueblo es soberano. La soberanía entendida como el gobierno leal del pueblo, se identifica con el ejercicio y acción de la voluntad general, cuenta en todo tiempo con validez y no se confunde con la suma matemática de todas las voluntades de los individuos. Para Rousseau la ley no es otra cosa que la expresión de la voluntad general.

El sistema de gobierno es una soberanía popular fuerte, que radicado en el pueblo no puede ser enajenado. La influencia de tratadistas como Rousseau es muy marcada en el pensamiento político del mundo entero. En la Constitución Política Francesa, por ejemplo, se señala en el artículo 25, que la soberanía reside en el pueblo: es una indivisible, imprescriptible e inalienable. Y en su artículo 26 contempla que ninguna porción del pueblo puede ejercer el poder del pueblo entero; pero reunida cada porción el soberano, debe gozar del derecho de expresar su voluntad libremente.

La soberanía supone, un sujeto de derecho capaz, con voluntad y con derecho a obrar, que se impone a todos los

(6) Ibid. Pág. 222.

poderes; lo que significa que tiene que ser un poder de ordenación de carácter supremo y exclusivo. "El Estado, es una organización normalmente más fuerte dentro del territorio que lo conforma, y es por esta razón que el pueblo, representado por el Estado, en el concepto actual, es quien ejerce la soberanía dentro del mismo". (9)

Podemos concluir éste análisis, haciendo un recuento de los principales aspectos que conforman a tan controvertida institución: Podemos decir que es un derecho del hombre y para los hombres; la afirmación categórica de que la única forma recta, pura y justa para la vida social es la democracia; la democracia se debe fundar en la igualdad y libertad soberana del pueblo; la voluntad o unión de voluntades libres crean una verdadera libertad; una voluntad soberana formulada por toda la nación, es capaz de resolver y alcanzar todos sus fines sociales.

1.2. Concepto

Con respecto al punto que nos ocupa, consideramos que la soberanía se encuentra por encima de todo y se extiende al poder que no reconoce otro poder. Podemos afirmar, que el concepto de soberanía aparece en la Era Moderna y es paralelo al nacimiento del Estado Nacional, al que sirve de explicación y fundamento.

(9) Burgoa Orihuela, Ignacio.- "Derecho Constitucional Mexicano". Ba., ed. Editorial Porrúa. S.A., México. 1980 Pág. 198.

Se ha expresado en forma tradicional que la soberanía es el poder ilimitado de mantener la propia existencia independiente de una voluntad extraña, es decir, un poder que no está sujeto a otro poder. En este sentido se puede distinguir dos enfoques de soberanía, por un lado la soberanía interna que se encarga de regular todos los asuntos internos del Estado sin intervención exterior y que al mismo tiempo determina su forma de gobierno; y por el otro, a la llamada soberanía exterior que se encuentra encaminada a mantener una posesión del poder y de los medios que le permitan mantener y defender sus derechos, de realizar sus pretensiones, e imponer sus decisiones.

Dicho concepto, se manifiesta históricamente con la disolución del Régimen Feudal y los Imperios Medievales, la formación de las naciones europeas y la aparición del Estado Moderno; por lo cual, surge un concepto que cuenta con connotaciones complejas que crean polémica en lo tocante a ésta autoridad suprema del poder político dentro y fuera de un Estado.

En el campo de las teorías modernas encontramos que Hans Kelsen afirma que "La Soberanía es una propiedad del orden jurídico que se supone como válida, o sea vigente. Esta propiedad consiste en que sea un orden jurídico supremo, cuya vigencia no es derivable de ningún otro orden superior. El problema de la soberanía, ésta pues, esencialmente ligado al problema de las relaciones posibles entre dos ordenes normativos".(10)

(10) Heller, Herman. - "Teoría del Estado". 12a., ed. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1987. Pág. 49.

Estas ideas de Kelsen son objetadas por Herman Heller al señalar que "Kelsen confunde la validez lógica del razonamiento, con la validez de un orden normativo destinado a regir la conducta de los hombres: Esta última sólo puede ser una validez jurídica de naturaleza empírica".(11)

Para Heller la soberanía consiste, en la capacidad, tanto jurídica como real, de decir de manera definitiva y eficaz todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo, y además, de imponer la decisión de todos, no sólo a los miembros del Estado, sino en principio, a todos los habitantes del territorio.

La soberanía supone, según eso, un sujeto de derecho capaz de voluntad y capaz de obrar que se impone regularmente a todos los poderes: lo que significa que tiene que ser un poder de ordenación territorial de carácter supremo y exclusivo. El Estado es la organización normalmente más poderosa dentro de su territorio.

Como poder constituyente y como personificación de la organización estatal aparece la unidad social de poder del Estado que técnicamente no cabe limitar como responsabilidad jurídica en relación con normas. Así, pues, se llama soberano al poder que crea el derecho, en su caso al constituyente: Pero ese poder es la organización estatal como un todo.

(11) Id.

En toda organización hay que distinguir la cuestión del poder objetivo de la organización, de la del poder subjetivo de la organización.

Podemos decir que la soberanía es la cualidad específica del poder del Estado, la cual consiste en el derecho de mandar en última instancia de manera inapelable, -autodeterminación- o hacerse obedecer en el territorio que ocupa, fijando las normas a las cuales debe circunscribirse su actuación -autolimitación-, además de confirmar ante los demás Estados su independencia, sin más límites que las normas del derecho internacional.

La soberanía nacional en el Estado democrático actual debe corresponder real y originalmente al pueblo, el cual debe ser el origen, del que surgen los poderes de dicho Estado sea cual sea su forma de gobierno.

1.3. La Soberanía en la Constitución de 1917

Por lo que respecta al papel que ocupa la soberanía, en el territorio del Estado Mexicano, basándose en lo que se encuentra plasmado en la Constitución Política de 1917; podemos afirmar que la soberanía reside en el pueblo, ya que así lo establecen los artículos 39 y 41 de la propia constitución.

La soberanía como lo marca el artículo 39 constitucional: se le atribuye al pueblo mexicano. Al respecto señalaremos el precepto de manera textual:

"Art. 39. La soberanía nacional reside esencialmente 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 y modificar la forma de gobierno."

Podemos darnos cuenta que en la primera parte de este artículo, se alude a la radicación popular de la soberanía, principalmente cuando se emplean las palabras 'esencial y originariamente'. La primera de ellas implica que la soberanía es consustancial y concomitante al pueblo, es decir, que éste cuenta con el atributo de esencia de ser soberano. La segunda palabra, significa que es el pueblo quien en principio es la fuente de la soberanía, su único sujeto y propietario, pero que por razón práctica no puede desempeñar por sí mismo, y por lo cual delega su ejercicio en órganos por él creados en la misma constitución, los cuales desarrollan el poder soberano popular en forma derivada. En este sentido, debe señalarse que se encuentra íntimamente relacionado lo mencionado anteriormente con lo establecido en el artículo 41 de nuestra constitución, el cual señala:

"Art. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de 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."

En la segunda parte del artículo 39 se menciona, "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste". Si el sentido de la palabra 'poder' se entiende como debe ser, es decir, dinámico o sea, como energía o actividad, la parte del artículo transcrito hace referencia al poder del Estado o poder público de imperio, el cual se desarrolla por medio de las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales teniendo como fuente originaria la soberanía popular, el beneficio del pueblo que consagra éste precepto se debe entender como una finalidad social del Estado Mexicano, ya que el Estado es creado precisamente para la protección y auxilio de sus habitantes.

De esta forma inducimos que el Estado debe servir a su pueblo, al igual que el pueblo debe colaborar con el Estado.

En la tercera parte señala el carácter de inalienabilidad de la soberanía, y, en consecuencia del poder constituyente, conservando el pueblo la titularidad de ambas instituciones prohibiéndole a los órganos del Estado el control absoluto de la ejecución del poder. La inalienabilidad de la soberanía popular es el factor que no permite interpretar el artículo 133 de la Constitución, en el sentido de que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, conceptuados por Tena Ramírez como "Poder constituyente, tienen facultades irrestrictas para reformar sustancialmente la Constitución Política, suprimiendo los principios políticos, económicos y sociales sobre los cuales se sustenta su esencia ideológica". (12)

Por lo que respecta al artículo 41 constitucional, el maestro Ignacio Burgoa señala, que "Existe una contradicción ya que dicho artículo menciona que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes o autoridades federales o locales, señalando que desempeñan un poder soberano, lo cual es falso ya que lo que en verdad realizan es un poder de imperio más no soberanía". (13)

Podemos finalizar el citado punto, afirmando que ningún órgano del Estado o poder constituido ejerce la soberanía popular, ya que su función es desempeñar el poder público estatal; porque dichos órganos no pueden ir más allá de la Constitución, que actualmente nos rige.

(12) Tena Ramírez, Felipe.- "Derecho Constitucional Mexicano". 25a. ed. Editorial Porrúa. S.A. Ed. Mexico. 1991. Pág. 13.

(13) Burgoa Orihuea, Ignacio.- Op. Cit. Pág. 224.

1.4. El Titular

El Estado tiene forzosamente que cumplir una finalidad genérica que se manifiesta en varios fines específicos, para que éste los pueda realizar necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica. Esta actividad se conoce como poder público, el cual se divide como ya dijimos en tres funciones básicas las cuales son: Administrativa, Legislativa y Jurisdiccional. Estas funciones se ejercitan mediante múltiples actos de autoridad, llamados actos de poder público y cuentan con características de impersonalidad, unilateralidad y coercitiva.

No obstante de poseer estas características, el poder público no es soberano como algunos tratadistas lo estipulan. El poder público forzosamente tiene que someterse al orden jurídico fundamental del cual deriva. Este orden es el origen por medio del cual existe y al mismo tiempo le otorga validez a dicho poder. Es por ésta razón que el poder público no es soberano.

Visto lo anterior, se puede afirmar que el Estado no es soberano en lo que respecta al ejercicio del poder público, pero sí lo es como persona moral ante otros Estados por cuanto que ninguno de ellos debe tener ingerencia en su régimen interno, ni causar daño o afectarlo de manera alguna.

Nos damos cuenta al mismo tiempo que el Estado se encuentra investido de personalidad jurídica, siendo como

sostiene Kelsen "El principal centro de imputación normativa, y como tal, titular de derechos y obligaciones".(14)

La voluntad del Estado existe como presupuesto jurídico subyacente a la capacidad dinámica que le otorga el órgano fundamental de derecho -Constitución-, o secundaria -Legislación Ordinaria-. El Estado se hace valer por órganos para la realización de sus funciones y de éste modo cumplir los fines del mismo, estos órganos son regulados igualmente por el orden jurídico, son entes impersonales, individuales y colegiados que a nombre del Estado o en representación de él, ejercitan las diferentes funciones en que se desarrolla el poder público.

De lo señalado anteriormente, podemos decir que el pueblo es el único titular de la soberanía, ya que así lo establece nuestra Constitución; dicha soberanía la ejerce el pueblo, como mencionamos líneas arriba, a través de los órganos creados, para así cumplir con los propios fines del Estado.

(14) Kelsen, Hans.- "Teoría Pura del Derecho". 2a., ed. Editorial Eudéba. Mexico. 1946 Págs. 114 y 115

B. PODER CONSTITUYENTE

1.5. Concepto

Como ya hemos visto, los órganos del Estado que poseen poder público no pueden ir más allá de lo que marca la Constitución. Estos órganos reciben una investidura y sus facultades las obtienen de una fuente mayor a ellos, como es la Constitución, esto quiere decir que el autor de la Constitución es distinto y se encuentra por encima de la voluntad particular de los órganos del Estado. En este sentido la doctrina llama a los primeros con el nombre de poder constituyente y a los segundos los denomina poderes constituidos.

La delimitación del citado concepto implica su división, ya que estriba en determinar que se entiende por 'poder', que como ya mencionamos anteriormente, entraña actividad, fuerza, energía o dinámica. Y el adjetivo 'constituyente' que indica la finalidad de esta actividad, fuerza, energía o dinámica. Y en este caso dicha finalidad se traduce en la creación de una Constitución.

Los orígenes se remontan a Rousseau y Sieyès, los cuales citaremos a continuación.

El pensamiento del ilustre ginebrino Juan Jacobo Rousseau, sienta su pilar fundamental en "El concepto de voluntad general del pueblo como única, inalienable, indivisible potestad

para dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo a los fines del bien comun, en lo que notoriamente se inspira en el pensamiento aristotélico".(15)

Para Rousseau "La voluntad general es siempre recta y tiende a la utilidad pública; pero de ahí no se deduce que el pueblo siempre atienda a la rectitud. La voluntad siempre quiere el bien, pero no siempre lo comprende. Jamás se corrompe al pueblo pero a menudo se le engaña y es entonces cuando parece querer el mal."(16)

Rousseau nos habla de 2 tipos de libertad, "La libertad natural que se pierde en aras de la civil, legitimada por la voluntad general."(17)

Al respecto el Padre Emmanuel J. Sieyès en su obra "¿Que es el Tercer Estado?" nos habla por primera vez del poder constituyente y de los poderes constituidos.

Para Sieyès "El Poder Constituyente, es el poder del pueblo para darse su máxima ley: La Constitución, los poderes constituidos son los delegados o representantes del pueblo, que gobernarán en base a los lineamientos dictados por el pueblo como poder constituyente. Sieyès destruye la soberanía del monarca para llevarla y radicarla en la Nación, por lo tanto ésta es superior incluso a la Constitución, Emanación por otra parte del

(15) Martínez de la Serna, Juan A.- "Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. S.A., México. 1983 Pág. 39.

(16) Id.

(17) Ibid. Pág. 40.

Foder constituyente quien encuentra su único titular en la nación."(10)

Podemos concluir que tanto para Rousseau como Sieyès, el poder constituyente es una capacidad dinámica, inherente a la voluntad general de crear un ordenamiento constitucional, ya que afirman que el poder constituyente es el pueblo.

1.0. Función

Cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos: cuando aquél elabora, formula, y emite la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados. En relación a sus funciones, el poder constituyente no gobierna, sino que sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos: éstos a su vez, gobiernan en los términos y límites señalados por la ley emanada por el constituyente, sin que puedan estos poderes creados alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de competencia.

Como podemos observar en lo mencionado en el párrafo anterior, la reformabilidad de la Constitución en relación a los poderes constituidos significa que la Constitución es rígida.

(10) Sieyès, Emmanuel J.- "¿Que es el Tercer Estado?". Ed. Colección Textos Clásicos, U.N.A.M. No. 40. México. 1973. Pág. 106.

"En ningún sistema constitucional se permite que cualquier otro órgano constituido pueda pasar por arriba de la Constitución, ya que ésto implicaría la destrucción del orden constitucional."(19)

Al respecto es necesario hablar del principio de rigidez constitucional, por medio del cual la Constitución puede ser modificada o reformada, ésto se logra por medio de un procedimiento especial, en el que diversas autoridades participan con el fin de lograr dicho objetivo, algunos autores llaman a esta agrupación de autoridades 'constituyente permanente'. Como podemos observar, el principio de rigidez constitucional evita que la ley Fundamental sea objeto de alteraciones que violen sus propios preceptos.

El principio al que hacemos referencia se encuentra contenido en el artículo 135 de nuestra Constitución, del cual se deriva, que la facultad de reformar la Constitución, sólo se refiere a una alteración parcial de la Constitución. No debemos confundir la facultad que tienen tanto el Congreso de la Unión en colaboración con las Legislaturas de los Estados, con la facultad que tiene el pueblo de alterar y modificar su forma de gobierno, facultad consagrada en el artículo 39 Constitucional, ya que en éste caso lo único que se está haciendo es la conjunción de poderes constituidos para la realización de un mandamiento escrito creado por el poder constituyente.

(19) Tena Ramírez, Felipe.- Op. Cit. Pág. 27.

De la exposición que antecede, se obtiene que la facultad prevista en el artículo 135 Constitucional en favor del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados para reformar y adicionar la Constitución, debe modificar y ampliar las disposiciones contenidas en ella que no proclamen los principios básicos derivados del modo de ser y querer ser del pueblo, sino que simplemente los regulen.

De ello se infiere que los citados órganos no pueden cambiar la esencia de la Constitución al punto de transformarla en una nueva mediante la alteración, supresión o sustitución de los aludidos principios. Como hemos afirmado, la permisión jurídica contraria a esa prohibición significaría desplazar al poder constitucional originario -Poder Constituyente-, o sea, la soberanía misma del pueblo, hacia órganos constituidos que deben actuar conforme a la Constitución que instituye su existencia y no la tendencia a destruirla.

1.7. Diferencias con los poderes constituidos

Podemos apreciar que el punto que nos ocupa tiene su origen en la organización constitucional norteamericana. En la teoría de la separación de los tres poderes de Montesquieu, además de plantear la división de poderes, presuponía la necesidad de un poder más alto que marcara a cada uno de los tres órganos su respectiva competencia dentro del Estado.

La separación y supremacía del poder constituyente respecto de los poderes constituidos responde a una necesidad lógica ya que actúan por partes separadas tanto en tiempo como en funciones.

A continuación señalaremos, la opinión del tratadista Jorge Carpizo, el cual afirma que: "El Constitucionalismo requiere de una clara división y separación entre el poder constituyente y los poderes constituidos.

Veamos las principales diferencias:

Poder Constituyente	Poderes Constituidos
1. Es un poder originario, en sí.	1. Son poderes derivados de la Constitución.
2. Es un poder creador de todo el origen jurídico.	2. Son poderes creados por el constituyente.
3. En principio es un poder ilimitado.	3. Están completamente limitados. No pueden actuar más allá de su competencia.
4. Es poder de una sola función. Darse su Constitución.	4. Tiene múltiples funciones.
5. No gobierna.	5. Fueron precisamente creados para goernar."(20)

(20) Carpizo, Jorge.- "Estudios Constitucionales". 2a., ed. Editorial U.N.A.M., L.G.E.M. México. 1983. Pág. 291

Podemos concluir el punto que nos ocupa, acerca de las diferencias entre dichos poderes, que la función del poder constituyente implica dar una Constitución, crear el órgano constitucional, por lo que, podemos afirmar, que el poder constituyente, es anterior y precede a los poderes constituidos.

C. LA CONSTITUCION

1.8. Concepto

La Constitución es la fuente más importante de nuestro ordenamiento jurídico, ya que en ella se plasma la historia y desarrollo de nuestro país. Podemos apreciar que dicho concepto tiene una amplia diversidad de significados; y por lo cual nos atrevemos a afirmar que cualquier Estado posee una Constitución, ya que siempre existirán sucesos en una sociedad determinada.

Desde la antigüedad hasta nuestros días, observamos que el citado concepto se ha enriquecido a partir de la definición de Aristóteles, éste autor considera que la Constitución consta de tres aspectos a saber:

1) "Es una realidad, esto quiere decir, que es la vida misma del Estado, así como el hombre tiene su Constitución, también el Estado tiene, lo que acontece en la sociedad.

2) Es una organización, es decir, la realidad que es la vida del Estado, se encuentra organizada a través de los órganos que lo conforman, ya que así se garantiza su existencia.

3) Como *Lege Ferenda*: casi sinónimo de perfección, es decir, que además de ser real y organizada, debe garantizar su calidad de ser mejor, ideal."(21)

Fernando Lassalle autor alemán del siglo XIX, el cual fungió como líder obrero. Pronunció en 1862 una serie de conferencias que reunió en un volumen denominado "¿Que es una Constitución?" y al respecto señaló "... en esencia la Constitución de un país: es la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país".(22) Esto es, las personas que conforman la sociedad; el rey, los obreros, campesinos, militares, etc., definidos por él mismo así, "Los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que conforma todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no pueda ser en sustancia, más que tal y como son".(23)

Para Lassalle existen dos tipos de constitución real o efectiva y la escrita, a la que denominó hoja de papel, para él la constitución real o efectiva como ya dijimos es la suma de los factores reales de poder de una sociedad, dichos factores deben estar plasmados en la constitución escrita, en la hoja de papel, ambas deben seguir el mismo camino.

(21) Calzada Padrón, Feliciano.- "Derecho Constitucional". Ed. Colección Textos Jurídicos Universitarios; HARLA. S.A. Mexico. 1990. Pág. 130.

(22) Lassalle, Ferdinand.- "¿Que es una Constitución?". Editorial Siglo Veinte. Buenos Aires, Argentina. 1963. Pág. 70.

(23) *Ibid.* Pág. 62.

Otro tratadista alemán, es Carl Schmit, su obra se pública bajo el régimen parlamentario de la Constitución de Weimar, para éste autor "La constitución se ve desde varios puntos de vista que son: el absoluto, el relativo, el positivo y el ideal." (24)

1) El concepto absoluto se presenta como un todo, como el conjunto de relaciones que se desarrollan en una sociedad; y del cual podemos subdividir en:

a) Unidad, como punto de convergencia del orden social; desde el punto de vista del ser de la comunidad, aquí el Estado es la Constitución.

b) Como forma de gobierno, esto es, la forma que afecta a toda la comunidad, a su organización y es la que determina su manera de ser, de gobernarse.

c) Como fuerza y energía, siendo así la Constitución la vida del Estado.

2) El concepto relativo, que implica que para ser reformada o adicionada la Constitución se requiere de un procedimiento especial, que está señalado en el artículo 135 de la misma.

3) El concepto positivo, es decir, que la Constitución se integra de decisiones jurídico políticas fundamentales, que son

(24) Calzada Padrón, Feliciano.- Op. Cit. Pág. 134.

los principios rectores del orden jurídico, que es lo que el pueblo se da.

4) Finalmente el concepto ideal, que son los diferentes idearios que sostienen los partidos políticos. "Este concepto ideal es una noción revolucionaria, porque es la invitación a cambios en la estructura política de una sociedad y a reformas constitucionales".(25)

El jurista francés Andre Hauriou conceptualiza el tema en cuestión de la siguiente manera: Afirmando que "La Constitución posee una doble dimensión.

1) La Constitución Política del Estado, que comprende la organización y funcionamiento del gobierno, así como de la libertad política.

2) La Constitución Social comprende:

a) Las libertades individuales que conforman la base de la estructura de la sociedad civil, y,

b) Las instituciones sociales de una comunidad. Hauriou, considera que la Constitución Social es superior a la Constitución Política."(26)

El tratadista español Manuel García Pelayo, presenta una tipología acerca del concepto de Constitución, los cuales se presentan de la siguiente forma:

(25) Carpizo, Jorge.- Op. Cit. Pág. 22.

(26) Calzada Padrón, Feliciano.- Op. Cit. Pág. 137.

a) Concepto racional normativo, esto quiere decir, que la Constitución, es la ordenación de las ideas del Estado Liberal Burgués, "La que establece una limitación al Estado, cuando señala la garantía de los derechos individuales y la división de poderes".(27)

b) Concepto histórico tradicional, es el resultado del pensamiento conservador, que se antepone al liberalismo; "La Constitución de una nación no es producto de la razón, sino la consecuencia de una pausada transformación histórica en la que a menudo se encuentran elementos irracionales; así una constitución es resultado de actos parciales, de usos y costumbre".(28)

Ya que García Felayo considera que la Constitución no necesita estar escrita porque la costumbre tiene gran significado, y así la ley no crea la Constitución, sino que es expresión de ella.

c) Concepto sociológico o considerado como la perspectiva del estudio de una sociedad determinada en el ámbito constitucional.

Al respecto afirma -Carpico- que dicho concepto se basa en tres principios que son:

1) "En esencia, la constitución es una forma de ser y no de deber ser."

(27) Ibid. Pág. 141.

(28) id.

2) La Constitución no es efecto del pasado, sino producto del presente, resultado de los factores económicos.

3) La Constitución no es pura normatividad, sino es el ser del hoy del que emana o al que tiene que adecuarse el deber ser". (29)

Sostiene García Pelayo, que sólo el concepto racional normativo ha tenido trascendencia en la ciencia del Derecho Constitucional.

Para Hermann Heller, tratadista de gran trascendencia, destaca que la permanencia de la constitución obedece a que se da "La probabilidad de que se repita en lo futuro la conducta humana que concuerda con ella. Esta probabilidad se asienta, de una parte, en una normalidad de hecho conforme a la Constitución de la conducta de los miembros; pero además es una normalidad normada de los mismos y en el mismo sentido". (30)

Heller marca diversas facetas acerca de dicho concepto:

1. La Constitución en el sentido de la ciencia de la realidad, es la vida misma que dirige a una comunidad, su conducta o forma de ser para una adecuada y eficaz organización.

2. Constitución Jurídica Destacada, "No es una estructura conformada por normas, no es un ser, sino un deber ser, es la emancipación de un contenido de significación de la realidad

(29) Carpizo, Jorge.- Op. Cit. Pág. 27.

(30) Heller, Hermann.- Op. Cit. Pág. 57.

social, que luego puede ser recogida en otras actuaciones y revividas en ellas".(31) Es decir, que a través de los diversos sucesos que se dan en la historia, nos muestran y sirven de experiencia para nuestra actual Constitución.

3. Constitución Escrita, "En esta noción Heller se refiere al concepto relativo de Schmitt. Se entiende por Constitución un toleto determinado que contiene una serie de artículos. Un cambio violento de poder requiere de una declaración del derecho por escrito, y la Constitución moderna no se caracteriza por la forma escrita sino, por la circunstancia de que la estructura total del Estado debe estar plasmada en un documento escrito único".(32)

El Maestro Francés Georges Burdeau considera que la Constitución significa "El Estatuto de Poder, por medio de éste estatuto el poder se institucionaliza y el Estado mismo cobra existencia además, la Constitución establece una relación entre el poder y el derecho, marcándole el camino a seguir y obligaciones para su acción. Por lo que la idea del Derecho se convierte en 'Idea de obra' de la institución estatal, ya que de ésta manera el poder encuentra su origen y justificación".(33) Y así podemos afirmar, como algunos autores, que la base de esta teoría es la institucionalización del poder a través de la Constitución.

(31) Id.

(32) Ibíd. Pag. 23.

(33) Id.

Hans Kelsen, maestro de la Escuela de Viena, nos señala que "La Constitución se distingue en dos sentidos que para él son: el lógico jurídico, y el jurídico positivo."(34)

El sentido lógico jurídico, considera que la Constitución es una norma supuesta, es una hipótesis básica, es un supuesto lógico que nos va a permitir encontrar la unidad y validez del orden jurídico.

El sentido jurídico positivo, nos establece que vendría siendo una norma puesta, la norma de la cual derivan los procesos de creación de todas las demás normas jurídicas.

Y a su vez éste sentido se puede contemplar o dividir en dos puntos: material y formal.

La Constitución en sentido material, tiene el carácter de derecho consuetudinario, por lo que no hay diferencia alguna entre leyes constitucionales y leyes ordinarias, y al respecto Carpizo señala:

"La Constitución en sentido material significa que ella contiene:

1. El proceso de creación de las normas jurídicas generales como las leyes.

2. Las normas referentes a los órganos superiores, lo que éstos pueden realizar, como se divide la competencia de éstos; y

(34) Kelsen, Hans.- Op. Cit. Pág. 155.

3. Las relaciones de los hombres con el poder estatal; o sea la Constitución encuentra todo un catálogo de derechos fundamentales". (35)

La Constitución en sentido formal, sólo existe cuando hay Constitución escrita.

Podemos decir que esta teoría es inadmisibles ya que la unidad y validez del orden jurídico, no podemos basarlo en un supuesto lógico, en una hipótesis.

La Teoría de Jorge Carpizo, nos señala que en un primer momento la Constitución de un Estado, es la hoja de papel, es el folleto; pero también nos marca que "La Constitución es una realidad, es el proceso de creación de las normas jurídicas de una comunidad. Asimismo considera que para que se de una Constitución en un país, se requiere de la combinación de ambas, pero precisamente cuando éstas se unen, el punto de cruce entre el ser y el deber ser es lo que propicia la creación de la Constitución." (36)

Podemos afirmar que todo Estado cuenta con una Constitución, que viene a ser el documento que contiene los propósitos, las realizaciones, los destinos de un pueblo, los ideales de una nación en lo político, en lo social, en lo cultural, en lo científico, en lo tecnológico; la Constitución se

(35) Ibid. Pág. 156 y 157.

(36) Carpizo, Jorge.- Op. Cit. Pág. 73.

integra del conjunto de relaciones que se verifican dentro de una sociedad, los actos que se realizan entre gobernantes y gobernados y la obtención de cierto tipo de orden para la consumación de determinados hechos dentro del Estado. Y por lo cual coincidimos con la opinión del maestro Jorge Carpizo.

1.9. Su Legitimidad

La Legitimidad de nuestra Constitución, podemos afirmar se basa en el conocimiento general de validez de todo un pueblo que ha luchado por darse una forma de gobierno, una Constitución; por lo cual debemos determinar su carácter histórico.

Legitimidad denota validez y es válida una Constitución, cuando esta proviene del detentador del poder constituyente, ya que dicho principio depende de que su creador sea reconocido por sus gobernados, que depositaron en él la potestad constituyente.

El citado concepto cambió esencialmente de enfoque en el pensamiento jurídico, político y filosófico que preconiza, la radicación popular de la soberanía, sobre todo en la teoría Rousseauniana de la "voluntad general", en cuanto a que solo puede refutarse legítimo el ordenamiento constitucional que emane directamente del pueblo o indirectamente de él a través de una asamblea, llamada constituyente compuesta por sus genuinos representantes. Este principio no requiere que la Constitución deba ser necesariamente la manifiestación auténtica de la voluntad

soberana, ni que se haya expedido por un cuerpo constituyente en el que verdaderamente hubiese estado representada la mayoría del pueblo, sino que se funda en la aceptación consciente, voluntaria y espontánea, tácita o expresa de esa mayoría respecto del orden jurídico, político y social por ella establecido.

Para Luis Recaséns Siches "La legitimación nace de la circunstancia de que el orden constitucional implantado cuente con un apoyo sociológico en la conciencia de los obligados; por lo menos que estos se conformen con él, sin oponerse de un modo activo, pues no todo aquello que cae bajo el concepto formal de lo jurídico es derecho vigente." (37) Es decir, que se cuente con la aceptación o conformidad de la voluntad social predominante.

Schmitt dice que "La voluntad constituyente del pueblo no está vinculada a ningún determinado procedimiento, esto es, que una Constitución no significa que haya sido tramitada según leyes constitucionales antes vigentes, es imposible que una Constitución nueva se subordine a una vieja o anterior y se haga dependiente de ella." (38)

Para Duverger "La legitimación depende de las ideologías y los mitos extendidos en la sociedad, es una creencia cada idea trata de definir la imagen de un gobierno ideal y extenso, el resultado, una Constitución ideal." (39) Asimismo nos habla del

(37) Burgoa Orihuela, Ignacio.- Op. Cit. Pág. 518.

(38) Ibid. Pág. 523.

(39) Id.

gobierno legítimo que es precisamente aquel que se cree se debe obedecer, si los gobernados creen que sus gobernantes son legítimos, se inclinan a obedecerlos, reconocemos así que la obediencia es obligar.

Podemos concluir al respecto que el Congreso Constituyente de Querétaro fue y es plenamente reconocido: así la autoridad del Poder Constituyente en que descansan sus decisiones es reconocida por su pueblo, de manera tácita o expresa a nivel jurídico, quedando así demostrada la Legitimidad de nuestra Constitución Política.

1.10. Partes que la integran

Para poder hablar de las partes que forman la estructura de nuestra Constitución. Tenemos que distinguir a la Constitución en sentido material y la Constitución en sentido formal.

La Constitución en sentido material -dice Kelsen- "Está constituida por los preceptos que regulan la creación de las normas jurídicas generales y, especialmente la creación de leyes".(40) Jellinek completa esta idea al contemplar que la Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus

(40) Kelsen, Hans.- Op. Cit. Pág. 156.

relaciones mutuas fijan el círculo de su acción, y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado.

Desde el punto de vista material las constituciones, han organizado el poder público con el objeto de impedir el abuso del poder. La estructura de nuestra Constitución se basa en dos principios: 1. La libertad del Estado para restringirla es limitada en principio; 2. Es preciso que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias.

En la Constitución se enumeran ciertos derechos del individuo llamados fundamentales que se sustraen a la invasión del Estado. Tales derechos se clasifican en dos categorías: derechos del individuo aislado y derechos del individuo relacionado con otros individuos. La parte de la Constitución que trata de los derechos fundamentales del hombre, recibe el nombre de dogmática. La Constitución designa a tales derechos con el nombre de Garantías Individuales; en el primer capítulo se encuentran plasmadas estas garantías, dicho capítulo comprende 29 artículos en los cuales se encuentran señalados como ya dijimos los derechos fundamentales del individuo.

Pero para la realización de la libertad individual, no basta con limitar el poder del Estado mediante la creación de derechos fundamentales del individuo, sino que es preciso circunscribirlo en el interior por medio de un sistema de competencias. La garantía orgánica contra el abuso del poder, esta principalmente en la división de poderes. La parte de la

Constitución que tiene por objeto organizar el poder público, es la parte orgánica. En nuestra Constitución todo el título tercero, desde el artículo 49 hasta el 107, abarca la organización y competencia de los poderes federales. En tanto que el título cuarto, establece la responsabilidad de los servidores públicos. La parte orgánica es la que regula la formación de la voluntad estatal al conceder a sus órganos la facultad de hacer diferencia de la parte dogmática que generalmente sólo marca prohibiciones.

Además de la parte dogmática y orgánica, se encuentran los preceptos relativos a la superestructura constitucional; ésta parte cubre por igual manera los derechos del individuo, los poderes de los Estados, los Poderes de la Federación y su respectiva organización. Los preceptos a que nos referimos son Los artículos 39, 40, 41, 133, 135 y 136; que aluden a la soberanía popular, a la forma de gobierno, a la supremacía de la Constitución y a la inviolabilidad de la misma.

Por lo que respecta al sentido formal de la Constitución podemos señalar que la Constitución en éste sentido es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas, sin embargo a menudo también encierra otras normas que no forman parte de la Constitución en sentido material.

Podemos darnos cuenta que nuestra Constitución Política es predominante formal; en ella se observa, asimismo, el sentido material que como ya dijimos abarca tanto la parte orgánica como la parte dogmática, que son la estructura de la misma.

1.11. La Constitución y la División de Poderes

Para la preservación de los derechos del hombre se necesita determinar en una sociedad la separación o división de los poderes, a rango constitucional, que exista un poder que detenga al poder para evitar abusos del mismo y que no fenezca la libertad.

Nuestra Constitución en el primer párrafo de su artículo 49 establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; consagrando así la teoría de la división de poderes.

Desde Aristóteles hasta Montesquieu se manifestaron diversas ideas de fraccionar al poder público, hasta llegar a conocer la teoría de la división de poderes formulada por el inglés John Locke y el francés Montesquieu; surgiendo como motivo principal para dividir el poder la necesidad de limitarlo, con el fin de impedir su abuso. Lo que para Montesquieu significa, garantía de la libertad individual.

Locke contemplaba tres poderes que eran "...El legislativo, que dicta las normas generales; el ejecutivo, que

las realiza mediante la ejecución y el federativo, que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad. Los dos últimos pertenecen al rey; el legislativo corresponde al rey en Parlamento..."(41)

Montesquieu consagró al "Estado en tres clases de poderes que eran: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, cada uno de ellos con funciones específicas, surgiendo la clásica división tripartita."(42)

Kant sostenía que era importante indicar que "Los tres poderes están coordinados entre sí, cada uno de éstos se completa con los otros dos."(43)

El constitucionalismo mexicano adoptó el principio de la división de poderes, desde la Constitución de Apatzingán en los artículos 11 y 12; la Constitución de 1824 en su noveno artículo contempló a dicho principio como forma de equilibrio y freno al poder público; la Constitución de 1836 desnaturalizó el principio con la creación del Supremo Poder Conservador; las bases orgánicas del 43 lo contemplaron en su artículo 50; la Constitución de 1857 otorga mayor preponderancia al Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo restringiendo a éste facultades que le corresponden y la Constitución de 1917 consagra el ya mencionado principio en su artículo 49 el cual estipula:

(41) Jellinek, Jorge.- "Compendio de Teoría General del Estado". Ediciones Textos Vivos. México. 1970. Pág. 184.

(42) Ibid. Pág. 185.

(43) Id.

El Supremo Poder de la Federacion se divide, para su ejercicio, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No pondrán reunirse dos o mas de estos Poderes en una sola persona o corporacion, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Union, conforme a lo dispuesto en el articulo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo parrato del articulo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

En cuanto al primer parrato, el articulo no hace más que establecer los tres poderes en que se divide el Supremo Poder de la Federacion. El segundo parrato acepta excepciones en la cual deja a un lado el principio constitucional de la división de poderes, erigiendo en todo caso al Poder Ejecutivo en el principal y decisivo de la vida constitucional de México.

Los casos de excepción se encuentran en los artículos 29 y 131 constitucionales.

El artículo 29 marca dos excepciones: La primera, la suspensión de garantías que fuesen obstaculo para hacer frente rapida y fácilmente a la situacion de emergencia que sera por un tiempo limitado, en un lugar determinado y sin que se dirija a un

determinado individuo, ésta sólo lo podrá ejercer el Presidente de la Republica. sólo en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro conflicto que ponga a la sociedad en grave peligro. La segunda excepción consiste en conceder el Congreso las autorizaciones que sean necesarias al Presidente, para que haga frente a la situación, de emergencia que puede consistir en dar al Ejecutivo una mayor amplitud en la esfera administrativa o en transmitirle facultades legislativas.

La excepción que manifiesta el segundo párrafo del artículo 131 es en relación a que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para hacer las modificaciones o adiciones que crea convenientes en el ámbito de la economía del país. Con el fin de regular ésta misma; estabilizar la producción nacional, el comercio exterior o realizar cualquier otro propósito para el beneficio de la nación.

De lo anteriormente expuesto, podemos dilucidar que el Poder Ejecutivo ha absorbido en gran proporción la esfera del Poder Legislativo. Y es necesario que para el correcto desarrollo de un Estado que presume ser democrático, se ponga en marcha el verdadero principio de la división de poderes, dando como resultado el equilibrio entre los poderes de la Unión.

C A P Í T U L O I I

"JERARQUIA DE LAS NORMAS EN MÉXICO"

- 2.1 La Supremacía Constitucional
- 2.2 Las Normas Jurídicas Secundarias
- 2.3 Los Tratados Internacionales
- 2.4 Opiniones de la Doctrina Mexicana respecto de la
Jerarquía de las Normas Jurídicas en México
- 2.5 Punto de Vista Personal

2.1 La Supremacía Constitucional

Hablar de la jerarquía de las normas jurídicas es referirnos a la supremacía constitucional, es decir, la norma de normas, que está en la cúspide, en la cima de la pirámide normativa mexicana. todo el orden jurídico descansa sobre ella.

¿Y porque es superior la norma constitucional?

Porque la Constitución así lo establece en su artículo 133, el que analizaremos en su momento.

La historia que es maestra de maestras, nos muestra la evolución de las instituciones, de las cosas, de los hechos o fenómenos sociales. Respecto del tema que nos ocupa podemos apreciar que en Grecia, existió la Graphe Paranomón, acusación criminal que se dirigía contra los ciudadanos que hubiesen diligenciado la aprobación de una ley contraria a las normas constitucionales; mientras que en Atenas se distinguió el nomoi (leyes constitucionales que se modificaban mediante un procedimiento especial) y pséfisma, eran decretos o leyes secundarias, y los jueces no estaban obligados a resolver según los pserismata si eran contrarios al nomoi.

El derecho natural como orden superior al derecho positivo tenía que ser respetado, éste no podía ir en contra de aquél. durante la Edad Media. Por otro lado, en el año 1283, los hidalgos de Aragón impusieron al Rey el Privilegium Generale

Aragonum, que era la suprema Ley y si el rey emitía un acto que fuera contrario a éste fuese carecía de valor.

Posteriormente los juristas de la Escuela del Derecho Natural de los siglos XVII y XVIII distinguieron entre leyes fundamentales y leyes ordinarias. Las primeras eran el acto principal y lo más importante de la soberanía y todos los demás actos derivados de la soberanía eran solo la consecuencia de ese acto primero, consecuentemente, las leyes fundamentales eran anteriores y superiores a las leyes ordinarias.

En el año 1653, se dió el principio de que en todo gobierno debía existir algo, que es la Constitución.

En la Francia del siglo XVIII, el monarca no podía violar las leyes constitucionales del reino, en ese caso serían nulos esos actos violatorios.

En las Colonias Norteamericanas existieron cartas que reconocían la supremacía de la ley inglesa, en donde la colonia estaba en posibilidad de expedir leyes que eran válidas siempre y cuando su contenido no pugnara contra la ley superior, o sea, la inglesa. Al cobrar independencia las colonias, cada una consideró a su Constitución la ley fundamental del Estado y los actos contrarios al Código Supremo eran nulos. En este sentido se resolvieron varios casos en 1780, la Suprema Corte de New Jersey conoció de la controversia Holmes Walton. La Constitución de ese Estado establecía que el jurado judicial debería estar integrado por doce personas; sin embargo, una ley adoptada en 1776 dispuso la confiscación de la propiedad del enemigo, decisión que tomaba

un jurado integrado sólo por seis personas. La Corte declaró nula la ley y la legislatura la cambió, estableciendo el jurado de doce personas.

La Carta Magna Norteamericana estableció el principio de supremacía constitucional en su artículo 6o. En los Estados Unidos de América, hubo un caso muy sonado en donde el Juez Marshall, resolvió a través de una ejecutoria el caso de Marbury contra Madison decía la ejecutoria: "Es demasiado simple para ser controvertido, que la Constitución controla todo acto legislativo repugnante a ella, o que la legislatura pueda alterar la Constitución mediante una ley ordinaria. Entre estas alternativas no hay término medio la Constitución es, o no una ley suprema, inmodificable por medios ordinarios, o esta en el mismo mirar que los actos legislativos ordinarios, y como las otras leyes es modificable cuando la legislatura quiera modificarla. Si en la primera parte la alternativa es exacta, actuar un acto legislativo contrario a la Constitución es una ley; si la segunda parte es exacta, entonces las Constituciones escritas son tentativas absurdas por parte del pueblo, para limitar un poder que por su propia naturaleza es inimputable. Evidentemente todos los que han elaborado Constituciones escritas las consideran como ley fundamental y suprema de la nación y consecuentemente la teoría de cada uno de tales gobiernos debe ser la de que un acto de la legislatura repugnante a la Constitución, es inválido".(44)

(44) Carpizo, Jorge.- Op. Cit. Pág. 101.

En nuestro país la supremacía constitucional se encuentra determinada expresamente en los artículos 41, 128 y 133 constitucionales. El artículo 41 expresa la supremacía al establecer:

"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 regimenes 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".

El artículo 128 contempla:

"Todo funcionario publico, sin excepción alguna, antes de tomar posesion de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

Y por último, el artículo 133 que prescribe:

" 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 virtud del contenido de éste artículo, podemos establecer que la Constitución es la Ley Suprema del país, a la que deben estar subordinadas todas las leyes secundarias, las que siempre deberán guardarla, sin contravenir las disposiciones de la propia Constitución; siendo nulos todos los actos que la autoridad realiza contraviniendo las facultades que la Constitución le otorgó.

Podemos concluir, el citado tema, afirmando que la Constitución es la ley suprema del país y, como tal, garantiza su seguridad al ser respetada como es debido. La ley fundamental, es decir, la Constitución, es superior a toda legislación de un Estado; sobre ella o contra ella no puede subsistir ni una ley,

ni un acto de autoridad o de particulares, su carácter de ley primera le da la naturaleza de "suprema", en cuanto a que está por encima de todas las leyes y todas las autoridades.

2.2. Las Normas Jurídicas Secundarias

Las normas jurídicas secundarias son todas aquéllas leyes secundarias emanadas del Congreso de la Unión, las que deben sujetarse a las disposiciones constitucionales; ya que no pueden contrariarlas, ni derogarlas. Cualquier ley que se oponga a lo mandado por la Constitución, será nula de pleno derecho, por ir en contra de los preceptos superiores.

Las leyes secundarias -dice García Maynez- "son todas las que en ejercicio de sus facultades legislativas aprueba el Congreso de la Unión". (45)

La ley anticonstitucional no debe ser aplicada, y su aplicación da lugar a reclamar la nulidad de los actos en que estribe, ante la autoridad judicial, bien por medio del juicio de amparo, o bien por otros procedimientos de orden judicial según sea el caso.

(45) García Maynez, Eduardo.- "Introducción al Estudio del Derecho" 34a., ed. Ed. Porrúa. S.A. Mexico. 1991. Pág. 85.

2.3 Los Tratados Internacionales

Los tratados son por excelencia la manifestación más objetiva de la vida de relación de los miembros de la comunidad internacional. "En sentido amplio son los acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre ellos."(46)

La Constitución Política, otorga en su artículo 89 fracción X, al Presidente de la República la facultad de celebrar tratados internacionales sometiénolos a aprobación del Senado.

Los tratados internacionales tienen, pues, de acuerdo con el artículo 133 constitucional, el mismo rango que la Constitución, es decir, el mismo valor, siempre y cuando no contravengan lo establecido en ella.

Podemos apreciar que los tratados internacionales tienen un rango prioritario y ello sin duda por ser expresión del Poder Federal, mediante la titularidad del Ejecutivo Federal y con la participación de los Senadores de la República en su creación.

Un país al celebrar un tratado debe examinar que no existan trabas en el derecho interno de su Estado y en el derecho constitucional del otro.

(46) Sepulveda, Cesar.- "Derecho Internacional Público". 3a., ed. Ed. Porrúa. S. A. México. 1968. Pag. 91.

2.4 Opiniones de la Doctrina Mexicana respecto de la Jerarquía de las Normas Jurídicas en México.

En el tema que nos ocupa, existen diversos autores que opinan al respecto y que a continuación analizaremos.

Don Mario de la Cueva, señala que "El artículo 24 del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana de 31 de enero de 1824 decía que: las Constituciones de los Estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la Constitución general, la Constitución en su artículo 151, fracción III, mencionaba: Cada uno de los Estados tiene obligación de guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera."(47)

En 1857 la asamblea constituyente aprobó del artículo 126, una transcripción casi literal del precepto que mencionamos de la Constitución Norteamericana:

Esta Constitución. las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión.

El Congreso Constituyente de 1917, reprodujo el texto de 1857, pero el poder reformador lo modificó en el año de 1934:

(47) De la Cueva, Mario.- Op. Cit. Pág. 181.

"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..."

En 1934 se llevo a cabo una reforma a la Constitución, en la que se agregaron dos modificaciones: En la primera se declaró la subordinación de los tratados a la Constitución; y por la segunda, se atribuyó al Senado la facultad de aprobarlos. La Constitución de 1857 habló originalmente del Congreso, pero no debe olvidarse que el Poder Legislativo de entonces era unicameral; al crearse el Senado en 1874, se le otorgó en el apartado "B", fracción I, del artículo 72, la facultad exclusiva de aprobar "los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras", pero no se hizo la consecuente reforma en el artículo 126, no obstante lo cual se respetó la facultad del Senado. La Asamblea Constituyente de 1917 incurrió en la misma deficiencia, la que fue finalmente corregida en la reforma de 1934.

Al respecto Eduardo García Maynez, destacado jurista dice: "El problema del orden jurídico normativo se planteó por primera vez en la Edad Media." (46) Y en efecto, San Agustín y Santo Tomás

(46) García Maynez, Eduardo.- Op. Cit. Pág. 78.

hablaron de tres grados en la escala de las leyes; la ley de Dios, la ley natural y la ley humana. Bierling resucitó la cuestión en la Edad Contemporánea, y más tarde la formalizó Merkl, de quien retomaron Kelsen y Verdross. Continúa diciendo García Maynez, que "el orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho se compone de los grados siguientes: normas constitucionales, normas ordinarias, normas reglamentarias y normas individualizadas; las tres primeras son de carácter general, en tanto las últimas refiérense a situaciones jurídicas concretas." (49) Y precisa la relación jerárquica:

Las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. De manera análoga las reglamentaciones están condicionadas por las ordinarias y la individualizadas por normas de índole general. En suma las ordinarias son a las constitucionales lo que las reglamentarias a las ordinarias.

Las leyes ordinarias se pueden dividir en normas de organización u orgánicas y normas de comportamiento. El fin primordial de las primeras consiste en la organización de los poderes públicos; las segundas tienen como finalidad esencial regular la conducta de los particulares: en esta distinción es frecuente que existan leyes, a las que pueden denominarse mixtas, que comprenden preceptos de los dos tipos.

(49) Id.

Estas explicaciones son aplicadas por García Maynez a la interpretación del artículo 133. De acuerdo con Maynez "Los dos grados superiores de la jerarquía normativa están integrados por:

a) La Constitución Federal

b) Las leyes federales y los tratados internacionales en la inteligencia de que unas y otros poseen el mismo rango."⁽⁵⁰⁾ Para determinar los grados siguientes, es indispensable separar, tomando en cuenta las disposiciones de los artículos 42, 43, 44 y 48 constitucionales, las normas cuyo ámbito espacial de vigencia está constituido por el territorio de los Estados de la Federación e islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados: es decir, que sean parte del territorio nacional. En algunos Estados, el orden jerárquico de las normas, están subordinadas a la Constitución, a las leyes Federales y a los tratados, y aparecen de la siguiente forma: a) Constituciones locales; b) leyes ordinarias; c) leyes reglamentarias; d) leyes municipales (acto - regla); e) normas individualizadas. Mientras que en el Distrito Federal y zonas a que se refiere el artículo 46 constitucional, raltan las Constituciones locales y las Leyes municipales.

El pensamiento de Gabino Fraga nos dice que, "la cuestión de la jerarquía de las normas que quiere examinar se limita a la supremacía formal."⁽⁵¹⁾ Sin duda las funciones estatales se clasifican por la doctrina desde el doble punto de vista formal y

⁽⁵⁰⁾ García Maynez, Eduardo.- Op. Cit. Pag. 88

⁽⁵¹⁾ Fraga, Gabino.- "Derecho Administrativo". 29a. ed. Ed. Porrúa. S.A. México. 1990. Pág. 113.

material; de acuerdo con el primero, los actos de los poderes creados en la Constitución se dividen en legislativos, administrativos y jurisdiccionales, en consideración al órgano del que preceden, en tanto el segundo atiende a la naturaleza intrínseca de los actos. En consecuencia la ley, desde el punto de vista formal, es el acto que procede del o de los Poderes Legislativos instituidos en la Constitución; el artículo 70 se refiere a la ley y decreto, y según la terminología, la ley se refiere a un objeto general y el decreto sólo comprende uno particular, pero como una y otra emanan del mismo poder, la Constitución les sujeta al mismo régimen; esto es, que la validez formal de los actos es una misma y su alcance consiste en que sólo pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas por el Poder Legislativo.

La Constitución mexicana creó tres órganos legislativos: el poder reformador, al que Fraga denomina poder legislativo constituyente, y los poderes legislativos ordinarios federales y locales. El primero expide las leyes que reforman o adicionan la Constitución, mientras que los segundos emiten el derecho subconstitucional. De ahí la necesidad de distinguir, siempre desde el punto de vista formal, las leyes constitucionales y las leyes ordinarias, pues cada una de esas categorías procede de un poder distinto y se elabora por procedimientos especiales. El contenido de estas leyes es diferente para resolver el problema de la supremacía y jerarquía, ya que es bien sabido que algunas

normas figuran en la Constitución por razones históricas circunstanciales, en tanto que otras pueden salir de ella y continuar rigiendo como derecho ordinario.

En el aspecto formal todas las leyes que emanan del Poder Legislativo Federal poseen el mismo rango, o lo que es igual, puede haber una diversidad de contenido, pero no se da ninguna diferencia formal creadora de distintas categorías y de diversos rangos. Otros autores opinan que hay categorías de las leyes cuya claridad de suprema es reconocida por el artículo 133; serían las leyes que emanan de la Constitución: Sin embargo, la redacción misma del precepto da idea muy clara de que su alcance es el de resolver el conflicto entre las leyes federales y las leyes locales que pudieran contradecirlas; pero no el de establecer una categoría especial de leyes emanadas de la Constitución, oponiéndolas a leyes que no emanen de ella.

Por otra parte el maestro Felipe Tena Ramírez afirma, que según el artículo 39, "El pueblo es el titular de la soberanía, pero la subsume en la Constitución, ley fundamental que mientras exista, vincula jurídicamente, no sólo a los órganos, sino también al poder que los creó, esto es, al pueblo, lo que quiere decir que la soberanía, una vez que el pueblo la ejercitó, reside exclusivamente en la Constitución y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan."(52) .

(52) Tena Ramírez, Felipe.- Op. Cit. Pág. 118.

Por lo tanto la supremacía de la norma se debe no sólo a la radicación de la soberanía, sino también a que, por serlo "está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades." (53) Partiendo de estas ideas, el artículo 133 parece contradecirlas porque ninguna de las jurisdicciones creadas en la Constitución, la federal y la local, puede igualar, menos aún superar, a la Constitución, pues por lo contrario, tienen que acatarla. En consecuencia ninguna de esas dos jurisdicciones es superior a la otra, sino que ambas son coextensas, porque cada una tiene su materia propia.

En el citado concepto, existe una imprecisión en el texto: el artículo 133 se refiere a las leyes constitucionales que sean constitucionales, es decir, que sean conformes a la Constitución, casos en los cuales prevalecen sobre las leyes inconstitucionales de los Estados, lo mismo puede decirse de los tratados. Pero también las leyes locales que sean conformes con la Constitución prevalecen sobre el derecho federal: esta primacía no proviene de la desigualdad de las jurisdicciones, sino que en casos de conflicto entre éstas, goza de supremacía la que está de acuerdo con la Constitución. En el fondo tal es la conclusión general, el problema es, porque no se trata de la primacía de lo federal

(53) *Ibid.* Pág. 119.

sobre lo local, sino de lo constitucional sobre lo inconstitucional.

El profesor Miguel Villoro Toranzo indica que en casi todos los regímenes jurídicos se encuentran los grados siguientes de la jerarquía normativa:

a) "Normas fundamentales, contenidas en la ley primaria o Constitución.

b) Normas secundarias, encuadradas en las leyes aprobadas por el poder legislativo estatal.

c) Normas reglamentarias, enmarcadas en los reglamentos, decretos, órdenes y acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo.

d) Normas individuales, contenidas en las decisiones de los Poderes Judicial o Ejecutivo, o en los actos de los particulares."(54)

Explica que los conceptos propuestos anteriormente son: a) Según el artículo 133, semejantes a otros muchos, la Constitución es la ley primaria que tiene supremacía sobre todas las demás normas; b) Leyes secundarias son todas las que en ejercicio de sus facultades legislativas aprueba el Congreso de la Unión, se subdividen en leyes secundarias simpliciter y ordinarias y en leyes secundarias secundum quid. La diferencia

(54) Fraga, Gabino.- Op. Cit. Pág. 120.

radica en la relación de la ley con la Constitución, pues mientras las primeras se dictan por el Congreso sobre materia distinta de la Constitución, las segundas se refieren o relacionan con la materia constitucional, por lo tanto, es una división en razón de la materia o contenido de las normas: un ejemplo de las primeras, es la ley que puede dictar el Congreso General. A su vez las leyes secundarias secundum quid pueden ser orgánicas, reglamentarias o complementarias de la Constitución: las orgánicas son las que regulan la estructura o el funcionamiento de algún órgano de autoridad, como la Ley de Secretarías de Estado; las leyes reglamentarias son las que dividen una disposición general constitucional entre otras varias menos generales para facilitar su aplicación, tal es el caso de la Ley de Educación; finalmente las leyes reglamentarias son las que adicionan o completan un texto constitucional que menciona la materia sin estipular nada sobre la misma, según ocurre en los casos de algunos derechos del hombre. Por lo que se refiere a las normas reglamentarias e individualizadas su sola enumeración hace innecesario cualquier otro comentario. antes de concluir, explica que en los regímenes federales, las normas secundarias ordinarias expedidas por el Poder Legislativo Central son de dos especies, ya que unas rigen a toda la República y otras se aplican exclusivamente en el Distrito Federal y áreas que pertenezcan al territorio nacional.

Villoro llega a la misma conclusión que Tena: en realidad no existe la supremacía del derecho federal sobre el local, sino

que se trata de dos esferas de validez" determinadas y delimitadas por la Constitución.

El maestro de la Cueva piensa que el orden jurídico mexicano se clasifica así:

- I) "Constitución federal,
- II) Leyes constitucionales y tratados
- III) El derecho federal ordinario y el derecho local, y este último según la ordenación de García Maynez."(55)

Distingue este autor entre leyes constitucionales y derecho federal ordinario, siendo las primeras las que material y formalmente emanan de la Constitución; en cambio las segundas sólo emanan formalmente de ella. Son parte de la Constitución las leyes constitucionales, es decir la Constitución marca ampliarla, ramificarla, que crece; el derecho federal ordinario es el que deriva de la Constitución pero sin ser parte de ella. Las leyes constitucionales tienen tres grados:

A) Las leyes orgánicas que son aquellas que señalan la actuación y funcionamiento del órgano Federal;

B) Leyes reglamentarias, que son las que precisan como deben aplicarse los principios de la Constitución; y,

C) Leyes sociales, que son aquéllas que desarrollan las bases de los derechos reales garantizados en la Constitución, son

(55) De la Cueva, Mario.- Op. Cit. Pág. 189.

aquellas leyes que explican los principios de los artículos 27 y 123 constitucionales, que explican la legislación agraria y laboral.

La legislación local no puede ser jamás superior a la Federal. El maestro Jorge Carpizo coincide con el pensamiento de Don Mario de la Cueva.

2.5 Punto de vista personal

Nosotros pensamos que nunca debe interpretarse un precepto constitucional literalmente, sin embargo, hay artículos que no argumentan otra interpretación por ser muy claras.

Y en el caso del artículo 133, dice:

I.- Esta Constitución (el folleto de 136 artículos)
II.- Las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, (federales o locales).

III.- Los tratados internacionales (que tienen el carácter de ley y que se aplican en el exterior), aprobados por el Senado.

Claro está que existen leyes que conforman parte de la Constitución como las de Reforma que integran a la de 1857, y la de Enero de 1915, a la de 1917; además pensamos que otras leyes en su momento determinado pueden formar parte de la Constitución, si la realidad y el pueblo así lo reclaman.

Y por lo que consideramos, que la jerarquización de las normas en nuestro país, se encuentra bien establecida en la

Constitución Política, la cual forma, una parte muy importante en nuestro ordenamiento jurídico y en todo el pueblo: ya que la Constitución es y debe ser la ley Suprema de toda la Union.

C A P I T U L O I I I

"SISTEMA DE DIVISION DE PODERES (Los Poderes Legislativo y Ejecutivo)."

A) EL PODER EJECUTIVO

3.1 Definición

3.2 El Ejecutivo Unipersonal

3.3 El Presidencialismo Mexicano

3.4 Diferencias entre el sistema parlamentario y presidencial.

3.5 Facultades del Presidente de la República

3.6 La Función Ejecutiva

3.7 La indebida ejecución del acto promulgatorio de la ley por parte del Ejecutivo.

B) EL PODER LEGISLATIVO

3.8 Definición

3.9 El Sistema Bicameral

3.10 El Congreso de la Unión

3.11 Cámara de Diputados

3.12 Cámara de Senadores

3.13 Funciones de ambas cámaras

A) PODER EJECUTIVO

Toda la evolución del principio de la división de poderes desde Montesquieu hasta nuestros días, como ya mencionamos ha respondido a necesidades sociales, como es la libertad. Tanto los hombres como las organizaciones políticas están determinadas por sus necesidades y aspiraciones.

De los tres poderes federales, el Legislativo y el Ejecutivo se encuentran investidos de un poder de mando, mientras que el Judicial desempeña funciones especiales por medio del juicio de amparo, colocándose por encima de los otros, a los cuales juzga y limita.

En nuestra forma de gobierno, el Poder Ejecutivo tiene un papel muy importante, ya que es el eje donde gira la administración y dirección de nuestro país.

3.1 Definición

Hemos dicho con anterioridad que la palabra 'poder' implica la idea de actividad. Desde este punto de vista, cuando la actividad se despliega por el Estado a través de sus múltiples órganos, nos encontramos en presencia del poder público que es un poder supremo de imperio, es decir, de gobierno, el cual subordina o somete a todos los individuos, ya sea de manera individual o colectiva que se encuentren dentro del territorio de la Federación.

José M. Luis Mora lo define de la siguiente manera: "El Poder Ejecutivo es una rama de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre el que gira toda la máquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de nada sirven las mejores leyes, ni las sentencias más justas y acertadas, si aquellas no se ejecutan y no se ponen en práctica. La actividad y, la fuerza son los atributos esenciales de este poder que jamás podrá constituirse de otra manera."(56)

En base al artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Como lo establece el precepto legal invocado, podemos apreciar que ese poder o actividad es delegada, al Ejecutivo de la Unión, el cual se deposita exclusivamente en un individuo, auxiliado para el desarrollo de sus actividades de los Secretarios de Estado, sin que esto signifique que el poder este distribuido o depositado en diversos funcionarios que sólo colaboran con el Presidente de la República.

(56) Carpizo, Jorge.- "El Presidencialismo Mexicano".11a., ed. Ed. Siglo XXI. México. 1993. Pág. 22

3.2 El Ejecutivo Unipersonal

El tema que nos ocupa se refiere a que la titularidad del Ejecutivo Federal solamente puede ser ostentada por una sola persona prohibiendo a su vez, que éste se delegue a un cuerpo colegiado, tal y como lo establece el artículo 80 constitucional citado líneas arriba.

La historia de México nos muestra, que en los años de la guerra insurgente, al promulgarse el decreto constitucional de Apatzingan en 1814, bajo la influencia de Morelos, el Ejecutivo se confió a un triunvirato, personas que se alternarían en el poder durante cuatro meses; posteriormente al realizarse la Independencia y en espera del cumplimiento del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, el Ejecutivo se confió a la Regencia de Iturbide, en donde participaron O'Donojú, Manuel Velázquez de León, Isidro Yañez y Manuel de la Barcena. Y es a partir de la primera Constitución Federal de 1824, donde el Poder Ejecutivo se confió a una sola persona, como ha permanecido hasta la fecha.

La unipersonalidad del Poder Ejecutivo radica en que ésta función pública solo se encomienda a un sólo individuo, ya que se considera que el Ejecutivo es indivisible, debiendo entender así, que los Secretarios de Estado son sólo colaboradores o auxiliares que tienen una determinada función dentro de la Administración Pública Federal.

Actualmente en nuestro país se acepta al Ejecutivo Unitario; se considera que la unipersonalidad del Ejecutivo debe imprimir unidad de decisión y su responsabilidad.

El sistema presidencial unipersonal que marca nuestra Constitución de 1917, se encuentra jurídica y políticamente fundado en los siguientes principios:

a) Elección directa del Presidente de la República.

Dicho principio se funda en el artículo 81 de nuestra Constitución, el cual señala la elección directa del Presidente de la República.

b) Irrevocabilidad del cargo.

Debido a que la investidura del Poder Ejecutivo dimana del pueblo por medio de la votación mayoritaria, sin que otro órgano del Estado pudiera removerlo de su cargo, salvo los casos que marca la Constitución.

c) Relatividad de la Responsabilidad.

Ya que el Presidente de la República solo incurre en responsabilidad durante el ejercicio de su cargo, por traición a la patria o por delitos graves del orden común, y así lo establece el artículo 108 constitucional; sin embargo no existe sanción alguna en casos de incumplimiento de sus obligaciones como Presidente. Todo esto debido a sus amplias facultades otorgadas por la Constitución y el propio sistema político.

Consideramos que es indispensable que el Ejecutivo de la Union sea unitario, es decir, se deposite en una sola persona, para la pronta y eficaz marcha de la administracion pública de nuestro pais.

3.3 El Presidencialismo Mexicano

El estudio del sistema presidencial mexicano reviste una gran importancia, debido a que la figura del Presidente representa el centro de la organización jurídica y política de nuestro pais.

Nuestro sistema presidencial se ha inspirado en el modelo norteamericano, la tradición histórica de México es la que ha determinado, el establecimiento de un Poder Ejecutivo fuerte.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, es la primera Constitución donde el sistema presidencial que quedará implantado posteriormente, depositó el Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo, el cual duraría en su cargo cuatro años, estableciéndose la figura del Vicepresidente como sustituto del Presidente en caso de imposibilidad física o moral. La elección del Presidente era directa y la del Vicepresidente también, tal elección se realizaba por la Cámara de Diputados cuando las legislaturas de los Estados mandaban al Presidente del Consejo de Gobierno dos propuestas de individuos para ocupar el cargo, se declaraba Presidente al que tuviera mayoría absoluta de la Cámara y vicepresidente al que le siguiera en la votación.

La Constitución de 1917 adoptó el sistema de elección directa para la designación del Presidente; plasmándose de igual forma el principio de la no reelección. Asimismo estructura el sistema presidencial puro, en cuanto a que no existe ningún matiz parlamentario, ya que si bien es cierto, algunos autores afirman, que se encuentran instituciones de apariencia parlamentaria las cuales se localizan en los artículos 92, 93, 29, 66, 84, 85 y 71; constitucionales; sin embargo estos son puramente formales, ya que no alteran nuestro sistema presidencial.

Dicho sistema de gobierno reúne -afirma Carpizo- las siguientes características:

1) "El Poder Ejecutivo es unitario, el cual se encuentra depositado en el Presidente de la República, que es el Jefe de Estado y de Gobierno.

2) El Presidente de la República es electo por el pueblo y no por el Congreso, lo que le da independencia frente a éste último.

3) El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.

4) Ni el Presidente de la República ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso de la Unión.

5) Ni el Ejecutivo Federal ni los Secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.

6) El Presidente de la República no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura."(57)

Aún cuando existe la división de poderes, el Ejecutivo tiene una actuación más intensa y destacada en relación con la de los otros dos poderes federales.

Podemos apreciar que el Presidente de la República, reúne las cualidades de Jefe de Estado y de Gobierno, lo que determina que sea el Ejecutivo el que lleve a cabo la dirección política del país. Asimismo goza de un amplio margen de intervención para nombrar y remover diversos funcionarios del Estado; es electo directamente por el pueblo, por lo cual consideramos que sólo el pueblo en materia cívico-política puede hacer posible un sistema democrático, en donde verdaderamente exista una representación política.

Ya que así evitaremos que las facultades jurídico-políticas y de seguridad jurídica que posee el Presidente de la República violen los principios de derecho que enmarcan los fines primordiales del Estado.

(57) Carpizo, Jorge.- "El Presidencialismo..." Op. Cit. Pág. 57.

3.4 Diferencias entre el Sistema Parlamentario y Presidencial

En la determinación del Poder Ejecutivo se debe entender el conjunto de órganos estatales en que se deposita o a los cuales se confía. De acuerdo con esta concepción, el Poder Ejecutivo, como sistema orgánico jerarquizado, se encabeza por un funcionario que se denomina Presidente, o por un cuerpo colegiado que lleva el nombre de Parlamento; y es presidido por un individuo que se llama Primer Ministro. Estas dos posibilidades forman los dos principales tipos estructurales del Poder Ejecutivo: el sistema parlamentario y el presidencial.

El sistema parlamentario constituye una de las formas orgánicas de ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado, su denominación obedece a la circunstancia de que es él mismo parlamento el organismo de cuyo seno surge la entidad que lo desempeña y que se llama Gabinete, cuerpo colegiado sin el cual el Parlamento no podría operar.

Tomando en cuenta el parlamentarismo inglés, la soberanía del parlamento reside en la cámara de los comunes que es la que se compone por representantes de la nación. De ésta cámara emana el órgano ejecutivo, formado por un cuerpo colegiado llamado Gabinete, el cual a su vez está conformado por un número variable de funcionarios que se denominan ministros. Cada uno tiene asignada una determinada rama de la administración pública. Este cuerpo colegiado está presidido por un Primer Ministro, que goza

de facultades para disminuir o aumentar el número de los miembros del Gabinete y su órbita competencial según las necesidades del Estado.

El Primer Ministro es designado por el jefe del partido que domina mayoritariamente en el Parlamento; es al mismo tiempo miembro del cuerpo parlamentario, jefe de la mayoría de los representantes populares y jefe del citado órgano ejecutivo o de gobierno cuyos integrantes deben pertenecer de igual forma al Parlamento, siendo individual o colectivamente responsable ante éste de todos los actos realizados por ellos.

El Parlamento no puede gobernar por sí sólo, tiene reservadas algunas funciones consistentes en representar la opinión popular en el control financiero del Estado, en la adopción de decisiones políticas fundamentales y en la expedición de leyes, es decir, en el desempeño de la función legislativa, fuera de éstas competencias, la actividad gubernativa reside en el Gabinete.

Por lo que respecta al Parlamento Británico, sus rasgos generales los apunta con toda claridad LOWESTEIN y son los siguientes:

"a) Existe una identidad personal entre los miembros del Gabinete y los del Parlamento;

b) El Gobierno, encomendado al Gabinete, está fusionado con el Parlamento y forma parte integral de éste;

c) El Gabinete esta presidido por un jefe llamado Primer Ministro, que al mismo tiempo es miembro del Parlamento y líder del partido en que éste domina;

d) La subsistencia de un Gabinete determinado y su actuación gubernativa dependen del respaldo de la mayoría parlamentaria; y,

e) El control recíproco entre el Gobierno y el Parlamento, en el sentido de que la dimensión de aquél puede provocar la disolución de éste o la nueva integración de dicho cuerpo gubernativo."(58)

Podemos observar que en el sistema parlamentario existe una concentración del Poder Legislativo y Ejecutivo en el órgano denominado Parlamento. Este órgano es el depositario de la función legislativa, realizando de igual forma la dirección política del Estado mediante la adopción de las medidas básicas y esenciales que juzgue conveniente, fungiendo el Gabinete como su órgano de ejecución dentro de la necesaria autonomía administrativa que debe de tener. Esta relación entre el Parlamento y el Gabinete es no solo funcional, sino orgánica, en cuanto a que este no es sino una especie de comité gubernativo de aquel, toda vez que se integra por individuos denominados ministros y puede provocar su deposición al retirarles su apoyo.

(58) Lowestein, Carl.- "Teoría de la Constitución". 2a., ed. Ed. Ariel Ciencia Política. Madrid, España. 1976. Pág. 108-110.

Asímismo encontramos en éste sistema a un Presidente, el cual generalmente se designa por el partido dominante, solo representa interna y externamente al Estado sin perjuicio de alguna intervención en casos anormales de alguna crisis política o disolución del Parlamento.

Dentro de nuestra Constitución, se presume que existen ciertos matices de índole parlamentaria, como lo es el refrendo, entre otros: sin embargo, como ya mencionamos, son puramente de carácter formal y no influyen en el sistema presidencial mexicano.

El sistema presidencial se diferencia marcadamente del sistema parlamentario en razón de los principios que lo caracterizan.

En el sistema presidencial el Poder Ejecutivo, como función pública se deposita, en un sólo individuo el cual recibe el nombre de Presidente; mientras que en el sistema parlamentario se deposita en un cuerpo colegiado llamado Gabinete.

El titular del órgano supremo en quien se deposita el poder ejecutivo, deriva su investidura de la misma fuente que nutre la integración humana del Parlamento o Congreso, o sea, la voluntad popular.

En el sistema presidencial no existe un Consejo de Ministros, sino Secretarios de Estado, los cuales no conforman un cuerpo decisorio, ni mucho menos opuesto al Presidente, debido a que es él mismo quien los designa y remueve a su libre albedrío.

La representación interna y externa del Estado corresponde al Presidente de la República por lo que se le denomina Jefe de Estado y le corresponde la dirección política nacional e internacional, haciéndose responsable directo de las consecuencias que ocasionen sus actos o decisiones. En el sistema parlamentario a parte del Gabinete, existe un Presidente que es designado por el partido dominante y no ejerce el gobierno, sólo representa interna y externamente al Estado sin perjuicio de alguna intervención en diversos casos anormales.

En el sistema presidencial, el Presidente no debe ser el titular de la facultad legislativa.

Existe en el sistema presidencial la separación de poderes, lo cual degenera en la realidad en un presidencialismo jurídico-político de carácter fáctico por parte del Presidente, ya que algunos autores afirman que los miembros del Congreso se ven obligados a brindarle lealtad tanto a su partido, como al jefe de su partido.

Consideramos que las diferencias entre el sistema parlamentario y el sistema presidencial son muy marcadas; sin embargo existen algunas semejanzas. por ejemplo, por lo que respecta a la facultad que tiene tanto el Presidente de la República como el Primer Ministro de nombrar y remover a los Secretarios de Estado y a los miembros del Consejo de Ministros y otras mencionadas anteriormente.

México a lo largo de su historia ha estructurado constitucionalmente su gobierno dentro del sistema presidencial, exceptuando breves períodos monárquicos, otorgando con ello un poder excesivo a una sola persona, lo cual puede ocasionar que el Presidente de la República pueda llegar a tomar decisiones que afecten gravemente a nuestro país.

3.5 Facultades del Presidente de la República

Como ya sabemos el Presidente de la República, en nuestro sistema de organización política, cuenta con múltiples facultades, las cuales podemos decir provienen de tres fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político (facultades metaconstitucionales).

Dentro de las facultades constitucionales podemos mencionar: las administrativas, legislativas y jurisdiccionales, las que analizaremos en su momento.

Entre las facultades que provienen de leyes ordinarias cabe mencionar, su intervención en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y su intervención en los medios de comunicación; así como la facultad para designar a sus más cercanos colaboradores, que otorga también la Constitución. Otra facultad que tiene es nombrar a diversas clases de magistrados o jueces, como a los funcionarios de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Las facultades que provienen del sistema político, le otorgan el papel como jefe del PRI, la designación de sucesor y la de los Gobernadores de los Estados.

Los tratadistas han acostumbrado dividir las funciones del Poder Ejecutivo en políticas y administrativas. Como órgano político se encarga de las relaciones con los otros dos poderes, la representación internacional, las relaciones con las organizaciones políticas y el desarrollo del sistema político en general. Como órgano administrativo se encarga de dar unidad a toda la burocracia, dependiendo de él, que es la punta de la pirámide, de los funcionarios y empleados del gobierno federal.

Actualmente existen dos géneros de funciones muy importantes que realiza el Ejecutivo, y que no es posible encuadrar simplemente como funciones administrativas; se trata de las funciones económicas, ya que en manos del Presidente está en gran parte la regulación económica a través del gasto y la inversión pública, la política fiscal, la regulación de importaciones y exportaciones, etc., también cuenta con facultades sociales de gran trascendencia para los habitantes del país, como son las de educación, de seguridad social, de materia agrícola y de materia laboral.

En el citado punto nos encargaremos de analizar únicamente el aspecto constitucional de éstas facultades.

a) Facultades de nombramiento.

El Presidente puede designar de manera libre a sus Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, al Procurador de Justicia de esta entidad y a los Oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (art. 89 fracción II y V). En relación a los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, Coroneles y Oficiales Superiores de tales cuerpos armados, y empleados superiores de Hacienda y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente tiene la facultad de nombrarlos pero para que él nombramiento surta sus efectos se necesita la aprobación del Senado o la Comisión Permanente; Mientras que la designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal la lleva a cabo directamente con la colaboración de la Secretaría de Gobernación y la ratificación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; Art. 11 y 12 de la ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero común del D.F.

b) Facultades de remoción.

Estas facultades las ejercita el Presidente en lo concerniente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al del Distrito Federal, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y a los demás empleados de la

Unión que su nombramiento no esté determinado por la Constitución o otras leyes, (fracción II del artículo 89).

c) Facultades de Defensa y Seguridad Nacionales.

Dicha facultad la tiene el Presidente como jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armada y Fuerza Aérea, revistiendo el mando supremo de éstos cuerpos, con el fin de defender al Estado Mexicano de agresiones exteriores o ante trastornos internos (art. 89 fracs. VI y VII). Paralelamente con éstas facultades, este funcionario está también investido con la facultad de declarar la guerra en nombre de México previa ley del Congreso de la Unión (fracción VIII).

d) Facultades en Materia Diplomática.

Conforme a lo dispuesto en la fracción X del artículo 89, el Presidente es el director de la diplomacia internacional de México y sólo a él compete definirla, dictando las medidas tendientes a establecer y mantener las relaciones de nuestro país con todas las naciones del mundo sobre las bases del respeto mutuo a la independencia, libertad y soberanía; así como las que procuren fomentar el intercambio comercial mediante la celebración de tratados y convenios cuya aprobación incumbe al Senado (arts. 76, fracción I; 133 y fracción X del art. 89).

e) Facultades en relación con la Justicia.

Es obligación presidencial facilitar al Poder Judicial los auxilios que sus órganos requieren para el expedito ejercicio de sus funciones (art. 89 frac. XII) mediante la suministración de la fuerza pública necesaria a efecto de que los jueces y

tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus determinaciones en cada caso concreto. Además le corresponde, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el distrito federal (arts. 89 frac.XIV y 558 del Código Federal de Procedimientos Penales).

f) Facultad para expulsar extranjeros.

Esta facultad se encuentra plasmada en el artículo 33 de la Constitución Política, nos señala que el Presidente tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar o expulsar a cualquier extranjero del territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo cuando estime inconveniente su permanencia en el país.

g) Facultad Expropiatoria.

El artículo 27 constitucional señala en su párrafo segundo que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, y la fracción VI en su párrafo segundo, dispone que la declaración de expropiación la realizará la autoridad administrativa, señalando las bases para la fijación del proceso del bien expropiado.

La Ley de 1936 indica las causas que se consideran de utilidad pública y señala que la facultad de expropiar le corresponde al Presidente de la República.

h) Facultad Legislativa en Situaciones de Emergencia.

La Constitución en su artículo 29 señala que: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de

cualquier otro conflicto 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 el Procurador General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en un 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 un determinado individuo. Si la suspensión tuviese 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 se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

El precepto legal invocado permite, que en caso de emergencia o gravedad el Presidente, siguiendo el procedimiento señalado, solicite al Congreso o en su caso a la Comisión Permanente, que se suspendan las garantías individuales. Ya que sólo el Congreso puede conceder las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación.

i) Facultad para celebrar Tratados Internacionales.

El artículo 76 fracción I y el 89 fracción X, disponen que es facultad del Presidente de la República celebrar Tratados Internacionales con la ratificación del Senado, y de conformidad

con el artículo 133, los tratados forman parte del orden jurídico de nuestro país, es decir, son parte del derecho interno.

j) Facultad reglamentaria.

Esta facultad se señala en la fracción I del artículo 89 constitucional, el cual otorga ésta facultad al Presidente al señalar: "...proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes."

La doctrina ha realizado diversos estudios para tratar de explicar las razones por las cuales el Presidente posee tal facultad.

Gabino Fraga "recuerda que el sentido gramatical de la palabra 'proveer' es el de poner los medios adecuados para lograr un fin, y en éste caso el fin es facilitar la ejecución de las leyes; pero no consiste en la ejecución misma, porque ésta facultad está concebida en ésta misma fracción."(59)

Así para que las leyes tengan una exacta observancia, es necesario que se desarrollen los artículos de la ley, a fin de que se ajusten a las situaciones en las cuales van a ser aplicados; las disposiciones que detallan la ley deben tener la misma naturaleza de ésta, porque se aplicarán a todos los supuestos que puedan presentarse y no a casos concretos como acontece en la ejecución de las leyes.

(59) Fraga, Gabino.- Op. Cit. Pág. 127.

Tena Ramírez afirma que Fraga basa su explicación en la tesis de que "proveer en la esfera administrativa, es una facultad diferente y autónoma de las otras dos que contiene la fracción: promulgar y ejecutar, empero la facultad plasmada en la Constitución no utiliza el infinitivo proveer, sino el gerundio proveyendo, el gerundio en el idioma castellano hace referencia a un verbo principal cuyo significado modifica, expresando modo, condición, motivo o circunstancia. Por lo tanto de la fracción I del artículo 89 sólo se deduce una facultad: la ejecución de las leyes, pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe hacerse uso dicha facultad, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."(60)

El ejercicio de la facultad presidencial de que hablamos se manifiesta en la expedición de las normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regula. Por lo cual dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados 'reglamentos heterónomos', que dentro de la limitación apuntada, sólo el Presidente de la República

(60) Tena Ramírez, Felipe.- Op. Cit. Pág. 323.

puede expedir, ya que ningún otro funcionario tiene derecho a realizarlos.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, ha definido con claridad la naturaleza de los reglamentos heterónomos, así como la facultad presidencial para expedirlos. "El artículo 89 fracción I de nuestra Carta Magna, otorga al Presidente de la República tres facultades: a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de ejecutar dichas leyes; y, c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tiene por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalles las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: éste último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero en lo que parece común es en los ordenamientos, que en su carácter general y abstracto, sepárense por la finalidad que en el área del reglamento determina de modo

general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

El reglamento tiene que respetar la ley, no puede de ningún modo contrariarla, aumentarla, modificarla o alterarla, sino únicamente desarrollar los principios que ella contiene.

La ley es al reglamento, lo que la Constitución a la ley; su fundamento y base de existencia. El reglamento se encuentra subordinado a la ley y no puede salirse del marco que encuadra la propia ley. Esta subordinación sólo tiene una excepción que marca la Constitución, al señalar la existencia de los reglamentos autónomos gubernamentativos y de policía contemplados en su artículo 21.

De lo expuesto anteriormente, podemos apreciar que el ámbito competencial del Presidente de la República, es muy vasto, ya que como dijimos cuenta con múltiples facultades, que provienen de diversas fuentes; y que implica el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y la disminución o debilitamiento de los otros dos poderes federales.

3.6 La Función Ejecutiva

El Poder Público del Estado es uno e indivisible y por lo tanto no existen tres poderes, sino tres funciones en que se desarrolla de manera dinámica mediante diversos y variados actos de autoridad que provienen de estos órganos del Estado.

Una de las funciones del Estado por medio de las cuales se ejerce el poder público es la función ejecutiva, denominada también administrativa o gubernativa, ya que se encuentra encomendada a los órganos del Poder Ejecutivo.

La función administrativa se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de estos actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto del acto administrativo. Este acto presenta sustanciales diferencias respecto de los actos legislativos y jurisdiccionales, ya que el Poder Ejecutivo en su carácter de función administrativa presenta notas contrarias a las del Poder Legislativo, es decir, son concretos, particularizados e individualizados. El acto administrativo se emite, se dicta o se realiza para uno o varios casos numéricamente determinados. Conforme a estos elementos intrínsecos, el acto administrativo sólo tiene operatividad en tales casos, situaciones o sujetos. Por lo cual podemos decir que entre el acto legislativo, el acto administrativo y el acto jurisdiccional median claras diferencias las cuales se proyectan en sus funciones o poderes respectivos.

De las consideraciones vertidas, podemos de igual manera deducir que el Poder Ejecutivo, también llamado administrativo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben respectivamente, en la existencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa, ni en la solución correspondiente.

Asimismo considerado como función pública de imperio, traduce una actuación permanente y constante de determinados órganos del Estado que se encuentran vinculados dentro de un cuadro de relaciones jerárquicas encabezadas por el Presidente de la República.

3.7 La indebida Ejecución del Acto Promulgatorio de la Ley por parte del Ejecutivo

En nuestro sistema de gobierno se disluembra que el Poder Legislativo y el Judicial son siervos del Ejecutivo, es el riesgo que se corre por el hecho de tener un presidencialismo tan acentuado, y que es lo que está sucediendo ahora en el país secuestros, homicidios, magnicidios. movimientos armados, violencia y más violencia que viene a destruir la paz y la estabilidad económica y política de México.

Debido a esto es necesario hacer una revisión a nuestra Carta Magna, para ponerla acorde con la realidad que vive el país y dentro de esta revisión considerar; entre otras cosas, al acto promulgatorio de la ley como facultad del Poder Legislativo, ya que en tal órgano colegiado se manifiesta la naturaleza jurídica del mismo.

En el proceso de formación o elaboración de las leyes, la promulgación es el acto sin el cual aquélla no tendría existencia. Posteriormente se presenta la publicación, pero ésta

no tiene nada que ver con el ser de la ley, sino con su obligatoriedad.

La facultad de promulgar se le atribuye al Presidente de la República, en la fracción I del artículo 89 de la Constitución que expresa: "Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I. Promulgar y Ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión...".

En la doctrina mexicana ha sido un tema muy discutido el de si los conceptos de promulgación y publicación son diferentes o si por el contrario la Constitución los utiliza como sinónimos. Para Felipe Tena Ramírez, "por la promulgación de la ley el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir."(61) Con este acto dice el maestro Tena Ramírez, la ley adquiere valor imperativo; sin embargo no es obligatoria sino hasta que su existencia es notificada, esto es, hasta que su publicación se realiza.

Según Duguit, "la promulgación es el acto por el cual el Presidente de la República afirma, por la fórmula consagrada, que la ley ha sido reglamentariamente votada por las Cámaras, y ordena que sea aplicada por las autoridades administrativas y judiciales imponiéndose a todos su observancia."(62)

(61) Tena Ramírez, Felipe.- Op. Cit. Pág.

(62) Duguit, Leon.- "Derecho Constitucional". 6a. ed. Ed. Fernández Editores. Madrid. 1975. Pag. 230.

Para 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 disposición obligatoria y por el segundo (la publicación propiamente), el Ejecutivo da a conocer a quienes deben cumplirla."(63)

El profesor Ulises Schnil afirma que en México la promulgación tiene las siguientes funciones; reconocer un hecho que el Congreso de la Unión ha aprobado, una ley o decreto y que ha sido remitido al Presidente de la República; el Presidente de la República ordena también su observancia. Este autor afirma que en todo caso la promulgación no es la certificación del Ejecutivo de la regularidad del proceso legislativo.

Jorge Carpizo opina que el interprete no puede distinguir cuando la Constitución no lo hace, por lo que debe considerarse que ambas expresiones son sinónimas. Agrega que la distinción entre ambos términos puede resultar peligrosa ya que después del período de sanción, cuando el Presidente interpone o no su veto, la Constitución no le otorga al Ejecutivo Federal para hacer nuevas observaciones. De este modo, el hecho de que el Ejecutivo tuviera la facultad de revisar si se satisficieron los requisitos del procedimiento legislativo se traduciría en un segundo veto, nulificando la actividad del Poder Legislativo, pues amparado en esta facultad el Presidente podría no publicar la ley."(64)

(63) García Maynez, Eduardo.- Op. Cit. Pág. 56.

(64) Carpizo, Jorge.- "El Presidencialismo..." Op. Cit. Pág. 57.

Quienes afirman la sinonimia entre promulgación y publicación de la ley se basan en la utilización que hace la Constitución de ambos términos; ya que en el inciso a) del artículo 72 expresa: "aprobado un proyecto en la Cámara de su Origen, pasara para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitira al Ejecutivo, quien, sino tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente." El mismo artículo 72, pero en el inciso c) prescribe: "... si ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación." . De este modo se hace evidente el error por parte del Constituyente de utilizar dos términos para referirse a un mismo acto.

El maestro Trinidad García, expone en su obra Introducción al Estudio del Derecho que: "la promulgación es, en términos comunes, la publicación normal de la ley." De esta definición se infiere que no hay lugar a distinguir gramaticalmente entre promulgación y 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 en el lenguaje corriente y en el jurídico; la Constitución y los Códigos de 70 a 84 emplean indistintamente los dos términos para expresar la misma idea (artículo 70, 72 inciso a) y c) y 89 fracción 1 de aquélla y 2 a 4 de éstos). Pero la promulgación de la ley encierra dos actos distintos: por el primero el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley debidamente aprobada se tenga por disposición

obligatoria; por el segundo, la da a conocer a quienes deben cumplirla. El primer acto implica naturalmente, que la ley ha sido aprobada por el Ejecutivo o que ostentada por él, ha sido ratificada por las Cámaras. Como se ve la intervención del Ejecutivo en la formación de las leyes tiene tres fases independientes, como fines diversos y efectos propios cada una."(65)

Por lo cual este autor considera tres diversos términos para referirnos a esos actos que son: a) sanción, para la aprobación de la ley por el Ejecutivo; b) promulgación, para el reconocimiento formal por éste de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida; c) publicación, para el acto de hacer posible el conocimiento de la ley, por los medios establecidos para tal efecto.

Nosotros llegamos a la conclusión de que sí existen diferencias entre el término promulgación y publicación de la ley.

La promulgación es el reconocimiento formal que se le da a la ley cuando ha sido aprobada conforme a derecho, es decir, cuando ha sido aprobada por el Ejecutivo o que objetada por él, ha sido ratificada por las Cámaras. Y por lo cual consideramos que

(65) García, Trinidad.- "Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho". 29a. ed. Ed. Porrúa. S.A. México. 1991. Pág. 69.

es indebida la promulgación por parte del Ejecutivo, ya que éste término nos revela la existencia de la voluntad del legislador, y porque da a dicha voluntad su fuerza ejecutoria.

Y así lo demuestra el párrafo primero del artículo 70 Constitucional, el cual dice: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los Presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto). De aquí se deriva que la promulgación se hace en nombre del Congreso de la Unión.

No obstante que la ley haya sido promulgada se requiere para que realmente sea obligatoria de la publicación.

Por medio de la publicación el Poder Ejecutivo da a conocer a los habitantes del país una ley ya votada y promulgada. Ya que la publicación es el acto de hacer posible el conocimiento de la ley, por los medios establecidos para tal efecto. Y así lo determina el inciso a) del artículo 72 de nuestra Constitución Política prescrito líneas arriba.

Consideramos conveniente poner un freno a los actos arbitrarios del Poder Ejecutivo, sin restarle fuerza a sus decisiones y facultades que la Constitución le otorga; ya que en manos de una sola persona, el Presidente de la República, está nuestro país.

B) PODER LEGISLATIVO

La Constitución organiza a los Poderes de la Unión y les da sus atribuciones.

Al Poder Legislativo le corresponde la creación de la ley ocupando un lugar muy destacado entre los otros dos poderes, puesto que entorno a la ley gira la actividad de los mismos, el Judicial que la aplica y el Ejecutivo que cuida de su cumplimiento. Dicho poder se encuentra depositado en un Congreso General formado por representantes de la ciudadanía; se divide en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. Ambas Cámaras representan al pueblo y cada una cuenta con diversas facultades y obligaciones expresamente conferidas por la Constitución.

3.8 Definición

Una de las funciones importantes en que se divide el poder público, es la función legislativa, la cual consiste en la elaboración de leyes. La ley es un acto de Imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pasados, sino que la extienden a todos aquéllos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean.

A este respecto Kelsen señala que "en la función legislativa, el Estado establece reglas abstractas, en la jurisdicción y en la administración despliega una actividad individualizada, resuelve directamente tareas concretas, tales son las respectivas nociones más generales. De éste modo el concepto de legislación se identifica con los de producción, creación o posición del derecho."(66)

Por lo tanto, todo acto de autoridad que establezca normas jurídicas con la tónica señalada será siempre una ley en su contexto intrínseco o material, aunque no provenga del órgano estatal en quien se deposite predominantemente la función legislativa; siempre y cuando la ley que emane de dicho órgano reúna los requisitos de abstracción, impersonalidad y generalidad. De aquí que un órgano legislativo puede desentrañar el Poder Legislativo mediante la expedición de leyes o el Poder Ejecutivo o de jurisdiccionalidad según sean los actos que realicen conforme a su competencia constitucional.

Podemos darnos cuenta que el Poder Legislativo, como actividad o función de Imperio del Estado, es susceptible de ejercerse por cualquier órgano de autoridad, según la competencia respectiva que establezca la Constitución. Sin embargo podemos afirmar que el Poder Legislativo es uno sólo, entendido como poder a la misma actividad o función de Imperio de Estado.

(66) Kelsen, Hans.- Op. Cit. Pág. 130.

De lo expuesto anteriormente, podemos decir, que el Poder Legislativo, es el órgano del Estado que tiene como función esencial la actividad legislativa, es decir, la elaboración de leyes.

Nuestra Constitución Política en su artículo 50 deposita el Poder Legislativo en un Congreso General que se divide en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores.

Podemos darnos cuenta que en nuestro país el papel real del Poder Legislativo, es deficiente, ya que por lo general todas las iniciativas de ley son obra del Ejecutivo, las cuales son aprobadas por el Congreso de la Unión sin otras modificaciones que las aceptadas por el propio Presidente; sin embargo esto no sucede, ya que tales iniciativas son de él mismo y resultaría incongruente que objete su propia voluntad. Asimismo participa en el nombramiento de algunos Diputados (excepto los de las listas regionales) y Senadores, equilibrando de ésta manera intereses políticos, por lo que el Poder Ejecutivo lo absorbe.

3.9 El Sistema Bicameral

En el citado punto podemos observar que el mismo artículo 50 constitucional, establece en nuestro país el sistema bicameral.

Este sistema tuvo inicio en Inglaterra, cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento en dos cuerpos distintos, cada uno de ellos representaba a una clase distinta. La Cámara Alta también llamada de los lores representaba a la nobleza; mientras que la Cámara Baja, llamada de los comunes representaba al pueblo.

Años más tarde en Norteamérica se implantó tal sistema con fines del todo diverso al sistema inglés, al conferir a la Cámara de Representantes la personería del pueblo y a la Cámara de Senadores la de los Estados.

A lo largo de su historia nuestro país ha ostentado un sistema legislativo bicameral -salvo la Constitución de 1857, es decir, desde la Constitución de 1824, la cual consagró éste sistema basándose en el sistema norteamericano, al establecer la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y la Cámara de Senadores compuesta por dos representantes de cada una de las entidades federativas que conforman la Federación. La elección de los dos primeros se lleva a cabo por medio del voto de los ciudadanos y la segunda por medio de las legislaturas de los Estados, según lo dispuesto en los artículos 8 y 25 de dicha Constitución.

La Constitución de 1836, conservó éste sistema, pero el Senado no tuvo la función de representar a los Estados, ya que en el sistema centralista que consagró dicho ordenamiento sólo la Cámara de Diputados tenía la facultad de realizar la tarea legislativa al igual que el Presidente de la República.

En las Bases Orgánicas de 1843, el Senado adquirió un matiz de representación de clases, parecido al imperante en Inglaterra.

Al reinstaurarse en 1846 la Constitución de 1824, el acta de reforma alteró la organización federalista del Senado, pues los representantes de los diversos Estados integrantes de la Federación y del Distrito Federal, debería estar integrado por un número triple respecto al número de los Estados miembros de la Federación.

El Congreso Constituyente de 1857, rechazó el sistema bicameral al suprimir al Senado y depositando el Poder Legislativo en un Congreso General.

En 1867 Lerdo de Tejada propuso la reinstauración del sistema bicameral, fundándose en la teoría de la representación popular y federativa de cada una de las cámaras.

En las reformas constitucionales de 1874, se plasmó el pensamiento de Lerdo de Tejada, consagrándose el bicamalismo, con una Cámara de Diputados elegida proporcionalmente a la población y una Cámara de Senadores compuesta por representantes de los Estados y del Distrito Federal.

Las ventajas del sistema bicameral son las siguientes:

a) "Debilita la tendencia natural del Poder Legislativo al estar por encima del Ejecutivo, equilibrando de éste modo la división de poderes.

b) En caso de conflicto entre una de las Cámaras y el Ejecutivo, puede la otra intervenir como mediadora.

c) El tiempo que transcurre entre la discusión de un proyecto de ley, en la primera Cámara y la revisión que del mismo puede hacer la segunda, puede serenar la controversia que se suscitará por pretender con precipitación aprobar una ley."(67)

Sin embargo podemos concluir que el Poder Legislativo, depositado constitucionalmente en el Congreso de la Unión, dividido en una Cámara de Diputados y otra de Senadores -sistema bicameral- no ha podido cumplir con la función para la cual fueron creados, contrarrestar al Poder Ejecutivo. No existe contrapeso entre estos poderes, ya que el sistema presidencial que nos rige impide el libre desenvolvimiento de los Poderes Legislativo y Judicial, ocasionando de ésta forma un grave problema en el campo de la libertad y la democracia del Estado Mexicano.

3.10 El Congreso de la Unión

Podemos decir que el Congreso de la Unión, es el depositario de la soberanía nacional, ya que en él se encuentra la representación de toda la nación en su conjunto y no de una o varias entidades en particular.

(67) Calzada Padrón, Feliciano.- Op. Cit. Pag. 227.

El Congreso de la Unión es el organismo bicameral, en el cual se deposita el Poder Legislativo Federal, es decir, la función de Imperio del Estado, la cual consiste principalmente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas leyes. El Congreso de la Unión es un organismo constituido pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Constitución la cual lo instituye y no obstante de contar con la potestad de adicionar y reformar a la misma, con la colaboración de las Legislaturas de los Estados, artículo 135 de la citada Ley Fundamental y el cual prescribe:

" 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."

Tal atribución no implica el ejercicio del poder constituyente propiamente dicho, puesto que no le compete alterar o modificar principios jurídicos, sociales, económicos o políticos en que descansa la Ley Suprema de la nación y que sólo al pueblo de México le corresponde el ejercicio de éste derecho.

Este organismo se compone, como lo establece nuestra Constitución, de dos Camaras: la de Diputados; representantes del pueblo mismo, y la de Senadores que representa a los Estados miembros de la nación, que cuentan con diversas funciones producto del sistema de gobierno que nos rige.

Su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos, los cuales se clasifican en dos tipos: los político-administrativos y político-jurisdiccionales. A nivel constitucional cuenta, con tres tipos de facultades a saber que son: la legislativa, las político-administrativas y las político-jurisdiccionales ejercitables sucesivamente por cada una de las cámaras que lo componen y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traducen: las leyes, los decretos y los fallos.

Podemos concluir que la responsabilidad con la que cuenta el Congreso de la Unión compuesta por ambas cámaras es muy importante y demasiada, sobre todo, para poder dar origen al proceso de formación o iniciación de una ley, para lo cual se requiere tanto de los Senadores como de los Diputados conforme lo señala el propio artículo 63 constitucional, entre otras responsabilidades.

A) FACULTADES LEGISLATIVAS

Esta facultad la Constitución la atribuye a dicho organismo para la elaboración de normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, conocidas como leyes, las cuales por emanar de él, asumen el carácter formal y material al mismo tiempo. En otra palabra, un acto jurídico de imperio presenta la naturaleza de la ley desde el punto de vista constitucional, cuando además de reunir los atributos materiales ya expresados (aspecto extrínseco). Esta competencia puede ser abierta o cerrada, es decir, enunciativa o limitativa.

Es abierta o enunciativa cuando dicho organismo actúa como legislatura del Distrito Federal, y cerrada o limitativa en el caso de que funge como legislatura federal, esto es para toda la República. Estos dos tipos de competencias se regulan conforme a lo dispuesto en los artículos 73 fracción VI y 124 constitucionales.

Este último lo podemos considerar como clásico en los regímenes federativos y que establece el sistema de facultades expresas para las autoridades federales y reservadas para la de los Estados. Por lo cual, el Congreso de la Unión a manera de cuerpo legislativo federal, sólo puede expedir leyes en las materias que expresamente señala la Constitución y como legislatura del Distrito Federal, en todas aquéllas que por exclusión, no están previstas constitucionalmente de modo explícito.

Podemos decir que el Congreso de la Unión desempeña dos especies de facultades legislativas en lo que respecta al espacio territorial de las leyes que elabora, la concerniente al ámbito nacional y en la que toca en relación al Distrito Federal, entidad en la cual rigen los dos tipos de normas jurídicas emanadas por este Congreso.

El Congreso de la Unión como legislador local, tiene la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal conforme a lo dispuesto en la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política.

Como Congreso de la Federación tiene como ya mencionamos, una competencia cerrada o limitada, ya que sólo puede expedir leyes en las materias expresamente consignadas en la Constitución. Dicha competencia se encuentra contemplada en el propio artículo 73 de la Suprema Ley, el cual se refiere a la competencia tributaria y no tributaria.

COMPETENCIA TRIBUTARIA.

Esta competencia se plasma en las fracciones VIII y XXIX-A del artículo 73 constitucional. "El Congreso de la Unión tiene la facultad: para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto y para establecer contribuciones: sobre comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos IV y V del artículo 27;

sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especialmente sobre: a) energía eléctrica; b) producción y consumo de tabacos labrados; c) gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) cerillos y fósforos; e) agüamiel y productos de su fermentación; f) explotación forestal; y g) producción y consumo de cerveza. Esta misma fracción XXIX previene que "las entidades federativas participaran en el rendimiento de éstas contribuciones especiales, en la producción que la ley secundaria federal determine" y que "las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuesto de energía eléctrica."

COMPETENCIA NO TRIBUTARIA

Dicha competencia se establece mediante la enumeración de las facultades legislativas con que la Constitución inviste al Congreso de la Unión, principalmente a través del artículo 73.

Conforme a la fracción VIII del citado precepto, la facultad respectiva consiste en "dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación", en "aprobar estos mismos empréstitos" en "reconocer y mandar pagar la deuda nacional."

De conformidad con la fracción IX del precepto invocado, la facultad de este organismo consiste en "impedir que en el

comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones", dictando a su vez leyes reglamentarias respectivas.

En la fracción X de dicho artículo, se encuentra una importante facultad legislativa por parte del Congreso de la Unión, tomando en cuenta su trascendencia en la vida social, política y económica de la nación. Ya que tal facultad se relaciona con los hidrocarburos (petróleo y gas natural), la minería, las industrias cinematográficas, el comercio, los juegos con apuestas y sorteos, las instituciones de crédito y la energía eléctrica, así como el trabajo y prevención social.

Asimismo en su fracción XVI, otorga al Congreso la facultad de nombrar en las materias de nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. La órbita competencial legislativa del Congreso de la Unión no se agota con lo estipulado en el citado artículo, ya que la misma Constitución en varias disposiciones le confiere otras facultades para expedir leyes. Así encontramos que el artículo 27 párrafo III, se declara que "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", esto se debe hacer a través de leyes que elabora el Congreso de la Unión.

Dentro de la situación prevista en el artículo 29 de la Constitución, se puede ver otra facultad legislativa del Congreso, ya que solo con su aprobación el Presidente de la

República puede decretar la suspensión de garantías, tomando en cuenta que es necesaria la expedición de una ley que faculte y reglamente tal suspensión.

Una facultad legislativa de gran trascendencia con que esta investido el Congreso de la Unión es la consistente en reformar y adicionar la Constitución, prevista en el artículo 135 de la misma.

También encontramos que el Congreso puede expedir leyes con vigencia en toda la República, en materia educativa, con el fin de coordinar la educación, distribuyendo la función social respectiva en la Federación, los Estados y los municipios, fijando las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, fracción VIII del artículo 3o. constitucional.

La cuestión expropiatoria también la legisla el Congreso de la Unión en su carácter de legislador federal, ya que la Constitución le otorga competencia para determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, fracción VI del artículo 27.

También se faculta, tratándose de la tipificación de delitos o faltas oficiales que puedan cometer los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, artículo 111 constitucional.

El artículo 121 constitucional, previene que en cada Estado se dará entera fe y crédito de los actos públicos y procedimientos judiciales de todos los otros, correspondiendo al

Congreso prescribir por medio de leyes generales la regulación de dichos actos.

Por lo que respecta a la legislación del trabajo, su expedición incumbe al Congreso según lo dispuesto en el artículo 123 constitucional.

En materia de cultos religiosos y disciplina externa, sólo el Congreso de la Unión tiene competencia para legislar, artículo 130 constitucional.

En cuanto a los bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, su régimen jurídico se establece por medio del Congreso, artículo 132 constitucional.

Para legislar su propia autoestructuración, según lo dispuesto en el artículo 70 constitucional. Dicha ley no es sujeta a veto ni a promulgación por parte del Presidente de la República.

En materia económica el Congreso de la Unión puede legislar según lo estipulan los artículos 25, 26, 27 y 73 fracciones XXIX-A, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política.

El Congreso de la Unión tiene además de las facultades señaladas anteriormente, las llamadas facultades implícitas, las cuales se encuentran incluidas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, en el cual se señala que el Congreso está capacitado para expedir todas las leyes que sean necesarias a efecto de hacer efectivas todas las facultades que le otorga la Constitución.

B) FACULTADES POLITICO-ADMINISTRATIVAS

Además de las facultades legislativas el Congreso puede constitucionalmente realizar actos que en sustancia jurídica no son leyes sino actos administrativos en lato sensu, es decir, de contenido diverso: político, económico y administrativo en sentido estricto. Estos actos presentan características contrarias a las de la ley, ya que son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de decretos y sin que entrañen la solución de algún conflicto o controversia.

Las facultades político-administrativas del Congreso de la Unión las rige el mismo principio, consignado en el artículo 124 constitucional expresando que sólo son ejercitables en los casos que expresamente prevea la Constitución Federal. El artículo 73 enumera estos casos: admisión de nuevos Estados o territorios de la Unión Federal, erección de los territorios en Estados, formación de nuevos Estados dentro de los límites existentes, arreglo definitivo de las diferencias entre los Estados en lo que atañe a límites territoriales y cuando no tengan carácter contencioso, cambio de residencia de los Poderes Federales, declaración de guerra, entre otros.

Asimismo el Congreso se encuentra investido con la facultad de erigirse en Colegio Electoral para nombrar al Presidente de la República con el carácter de interino o sustituto a falta absoluta del Presidente titular.

C) FACULTADES POLITICO-JURISDICCIONALES

En relación al ejercicio de las facultades legislativas y político-administrativas de éste organismo, son las cámaras que lo integran las que sucesivamente desempeñan los actos, trabajando ambas con autonomía entre sí. Este fenómeno se presenta en la función político-jurisdiccional, ya que en el juicio político en que esta función se manifiesta, comprende dos periodos o etapas en que cada una de dichas cámaras tiene atribuciones diferentes.

El juicio político en el que las dos intervienen debe referirse a los delitos oficiales, es decir, aquellos en que incurran los funcionarios de la Federación durante el desempeño de su cargo o comisión pública, ya que por lo que concierne a los delitos del orden común compete únicamente a la Cámara de Diputados.

En el caso de algún delito oficial, la Cámara de Diputados debe formular la acusación en contra del funcionario, incumbiendo al Senado erigir en gran jurado para declarar si el acuerdo es o no culpable, escuchando previamente en defensa y realizando las diligencias pertinentes para el esclarecimiento de los hechos. Si fuese declarado culpable, el acusado quedará privado de su puesto e inhabilitado para desempeñar funciones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Se considera como función político-jurisdiccional, tanto la iniciación como el desarrollo del procedimiento que entraña

una cuestión contenciosa y que se decide por medio de sentencia en el seno del Congreso de la Unión.

La organización del Congreso de la Unión, como sabemos se encuentra plasmada en el artículo 50 constitucional, el cual señala que: '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.' De las cuales hablaremos en su momento.

3.11 Cámara de Diputados

En los países que han adoptado el sistema bicameral, se considera a la Cámara de Diputados o de Representantes, como un organismo que ostenta la representación popular en el desempeño de las diferentes funciones públicas que constitucionalmente se le encomiendan, en especial la legislativa.

La integración de la Cámara de Diputados puede obedecer a dos tipos de representación política, la mayoritaria y la proporcional. La primera de ellas se funda en que el candidato se convierte en Diputado por haber obtenido, la mayoría de sufragios emitidos en un determinado distrito electoral por los ciudadanos que hubiesen votado en las elecciones respectivas. En la representación proporcional tienen acceso a la Cámara no sólo los candidatos que hayan logrado la votación mayoritaria, sino también los que hayan alcanzado cierto número de votos y se

encuentren en las listas del partido político contendiente en las elecciones.

La Cámara de Diputados, como ya mencionamos, se compone de representantes de la nación, electos por los ciudadanos mexicanos, con una duración de tres años en su cargo, integrada por trescientos Diputados electos, según el principio de la mayoría relativa y hasta doscientos Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional; y por cada propietario se elegirá un suplente.

Para ser Diputado se requieren los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.

- Ser originario del Estado de territorio en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

- No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o jendarmería rural en el distrito donde se haga la elección cuando menos noventa días antes de ella.

- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

- No ser Ministro de algún culto religioso.

Los Gobernadores de los Estados no podrán, ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos. Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no pueden ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones sino se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

Por último los Diputados no podrán ser reelectos en el período inmediato; los Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; los Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplente.

FACULTADES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión cuenta con facultades exclusivas, por lo que corresponde a la Cámara de Diputados, según el artículo 74 constitucional el cual menciona dichas facultades.

- Erigirse en Colegio Electoral para dictaminar quien debe ser el Presidente de la Republica, a falta del titular.
- Vigilar por medio de una Comisión de Diputados el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

- Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.

- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal. Se le considera como facultad político-económica debido a la importancia que guarda para el desarrollo de la nación.

Las facultades político-jurisdiccionales son de carácter acusatorio, de desafuero y destitutorias. Podemos darnos cuenta que esta Cámara puede gozar de las demás facultades que expresamente le confiera la Constitución.

3.12 Cámara de Senadores

El Senado al igual que la Cámara de Diputados, tiene un origen electivo popular directo, Representa a los Estados de la Federación y al Distrito Federal, siendo los pobladores de dichas entidades los que eligen por el principio de mayoría a sus representantes, independientemente de su densidad demográfica o extensión territorial. Así el artículo 56 de la Constitución Federal señala que la Cámara de Senadores se compone de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa; la Cámara se renovará por mitad cada tres años. Las Legislaturas de los Estados y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal declaran electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos. Por cada Senador propietario se elegirá a un suplente.

Los mismos requisitos que son marcados para los Diputados serán para los Senadores, excepto en la edad, que será de treinta años cumplidos el día de la elección.

El régimen federal se caracteriza, por la circunstancia de que en la expresión de la voluntad nacional, principalmente en lo referente a la función legislativa, confluyen en ésta todas las entidades que lo conforman, el Senado dada su composición orgánica, es el cuerpo estatal en que ésta confluencia se manifiesta plenamente, de tal suerte que, por medio de él, se logra la igualdad jurídico-política entre ellas. Sin el Senado las entidades federativas no estarían en situación paritaria en cuanto a las diversas funciones del organismo legislativo nacional.

FACULTADES DE LA CAMARA DE SENADORES

El Senado sin la concurrencia de la Cámara de Diputados, no tiene atribución alguna para expedir leyes. Sus facultades son únicamente ejercitables en materia político-administrativas y excepcionalmente en materia político-jurisdiccional, sólo en casos expresamente previstos por la Constitución puede actuar con independencia absoluta.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución, encontramos las siguientes facultades.

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base a los informes anuales del Presidente

de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso.

- Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.

- Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de la Secretaría de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

- Autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, así como el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias en aguas mexicanas por más de un mes.

- Dar consentimiento para que el Presidente pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios.

- Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional.

- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores

públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 constitucional.

- Otorgar o negar los nombramientos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Y las demás que la Constitución le atribuye.

3.13 Funciones de ambas Cámaras

El funcionamiento de las cámaras se lleva a cabo mediante la celebración de sesiones, entendiéndose a ésta como la reunión de la Cámara de Diputados y Senadores para conocer y discutir los asuntos que de acuerdo a la Constitución les competen.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3o. establece que el Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establece la Constitución Política, esta ley y los reglamentos que se deriven de la misma.

La Constitución nos establece, que para poder llevar a cabo las sesiones se requiere la concurrencia, en la Cámara de Senadores de las dos terceras partes y en la de Diputados de más de la mitad del número total de sus miembros, obligando a los presentes a compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la reunión (art. 63). Este requisito, exigido por la propia Constitución, recibe el nombre

de quorum: es decir, el número de individuos necesarios para que sea válida una votación. El quórum persigue la finalidad de otorgar validez a las sesiones legislativas.

El artículo 65 de la citada Ley Fundamental, nos habla de los dos períodos de sesiones ordinarias que tiene que realizar el Congreso General. Este se reunirá a partir del 10. de Noviembre de cada año para celebrar el primer período de sesiones ordinarias, que concluirá el 31 de Diciembre de cada año. El segundo período será a partir del 15 de Abril de cada año, para concluir el 15 de Julio del mismo año. En dichas sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le corresponden conforme a la Constitución, así como también se ocupará de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

Por lo que respecta a las sesiones extraordinarias, estas se llevarán a cabo con la reunión del Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de un asunto exclusivo de ésta; dichas sesiones se realizarán cuando así lo convoque la Comisión Permanente.

Las Cámaras residirán en el mismo lugar y no podrán hacer el cambio de residencia sin mutuo acuerdo.

A la apertura de sesiones ordinarias debe asistir el Presidente de la República, presentando un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

Podemos observar que la Comisión Permanente trabaja y representa al Congreso de la Unión cuando éste se encuentre en receso, es decir, en el tiempo que transcurre entre dos períodos de sesiones ordinarias. Tal organismo se encuentra constituido por 37 miembros, 19 Diputados y 18 Senadores; no tiene facultades para elaborar leyes, tiene un carácter provisional, ya que sus decisiones se quedan suspendidas hasta que resuelva el Congreso o una de las Cámaras a las que concierne el caso. Sin embargo puede emitir resoluciones sin que sean objeto de ratificación por parte del Congreso General.

Podemos concluir que el Poder Legislativo en nuestro país, debe significar el equilibrio del poder unitario del Estado. Al Poder Legislativo, como sabemos le corresponde la creación de la ley por lo cual tiene un lugar muy destacado, ya que en torno a la ley gira la actividad de los otros dos poderes; el Judicial que la aplica y el Ejecutivo que cuida de su cumplimiento. Sin embargo podemos observar que las iniciativas por lo general son obra del Ejecutivo, así como parte del nombramiento de algunos Diputados, impidiendo así la verdadera función del Poder Legislativo.

C A P I T U L O I V

EL ACTO PROMULGATORIO DE LA LEY COMO ATRIBUCION DEL PODER LEGISLATIVO

4.1 PROCESO LEGISLATIVO

- a) Iniciativa
- b) Discusión
- c) Aprobación
- d) Sanción
- f) Publicación
- g) Iniciación de la vigencia

4.2 FACULTADES DEL PRESIDENTE DENTRO DEL PROCESO LEGISLATIVO

4.3 FACULTADES DEL LEGISLATIVO DENTRO DEL PROCESO MISMO

4.4 EL ACTO PROMULGATORIO DE LA LEY COMO EXCLUSIVO DEL LEGISLATIVO

4.1 Proceso Legislativo

El punto que nos ocupa se refiere a la función básica con que cuenta el poder legislativo dentro del sistema mexicano, que es la elaboración de leyes, dicha función es llevada a cabo mediante un procedimiento denominado proceso legislativo.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las reglas que lo norman se hallan contenidas en los artículos 71 y 72 de la citada ley, y 3 y 4 del Código Civil para el Distrito Federal. Los primeros se refieren a la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción y la publicación; y los últimos fijan las reglas sobre iniciación de la vigencia.

En la elaboración de una ley interviene en nuestro país, dos poderes que son: el Legislativo y el Ejecutivo. Al respecto el artículo 71 constitucional establece que el derecho de iniciativa de las leyes o decretos incumben, además del Poder Legislativo (cámara de diputados y cámara de senadores), al Presidente de la República y a las legislaturas de los Estados. Dicha potestad se ve limitada a un punto específico, es cuando los miembros de una Cámara no pueden promover ante otra Cámara, es decir, la Cámara de Senadores jamás podrá iniciar leyes o decretos sobre empréstitos, impuestos o sobre reclutamiento de tropas puesto que su conocimiento corresponde únicamente a la Cámara de Diputados. De ahí que en base a sus facultades

exclusivas, cada Cámara cuenta con la potestad de iniciativa de ley.

En el reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 56 establece que todos los proyectos presentados por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados y también por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a comisión para su respectivo estudio y dictamen.

La Constitución estima que iniciativas del Ejecutivo de la Unión, de las Legislaturas de los Estados y de las diputaciones merecen el estudio de la comisión respectiva, para que posteriormente la Cámara los apruebe, modifique o rechace.

a) INICIATIVA

La primera de las etapas del procedimiento legislativo es la iniciativa, que como ya se ha señalado, concierne al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados según lo contempla nuestra Constitución en su artículo 71.

Las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán a comisión. La que ofrecieron los Diputados y Senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de debates de cada una de las Cámaras, el que contendrá las

reglas que establecen la forma en que deben ser discutidas las iniciativas.

Podemos apreciar que en ésta etapa denota una situación de privilegio al Ejecutivo de la Unión, toda vez que por ser el primer jefe constitucional, cuenta como ya sabemos, con diversas facultades, ya sea dentro del ámbito administrativo, penal, constitucional, etc., ampliando con esto su poder de mando, lo cual es característico de un sistema presidencialista como el nuestro.

Por lo que respecta a los particulares, corporaciones o autoridades, no tienen el derecho de iniciativa; sin embargo el art. 51 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, nos establece que toda petición que éstos formulen se pasarán directamente por el Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las mismas comisiones determinarán si son de tomarse o no en consideración tales peticiones.

b) DISCUSION

La segunda etapa procedimental es la llamada discusión entendiéndose a tal como "...el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben ser o no aprobadas."⁽⁶⁸⁾ Hay quienes consideran a la discusión

(68) García Haynez, Eduardo.- Op. Cit. Pág. 54.

como "...el acto por el cual los legisladores analizan la necesidad de la ley y los beneficios que acarreará, para así aprobarla."(69)

La discusión de todo proyecto de ley o de decreto puede iniciarse, indistintamente, en cualquiera de las dos Cámaras, excepto en los proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones e impuestos y reclutamiento de tropas, en tal caso debe ser discutida primeramente por la Cámara de Diputados.

Como regla general la Cámara de Origen es la primera que tiene conocimiento del proyecto y a la otra se le da el calificativo de Cámara Revisora, la Cámara de Diputados siempre será la Cámara de Origen.

c) APROBACION

La siguiente etapa del proceso legislativo es la denominada aprobación definiéndola como "...la aceptación del proyecto de una ley, por la Cámara en la que se estaba discutiendo."(70)

De la palabra aprobación se desprende que ya sea cualquiera de las Cámaras en las que fue discutido el proyecto de ley o decreto, este tuvo el consentimiento de la mayoría de los

(69) Hoto Salazar, Efrain.- "Elementos de Derecho". 39a. ed. Ed. Porrúa, S.A. México. 1993. Pág. 73.

(70) Ibid. Pág. 57.

representantes o individuos que integran dicha Cámara por lo que el proyecto de ley fue admitido.

La aceptación que en todo caso otorgará la Cámara respectiva puede ser total o parcial, es decir, puede aprobar todo el proyecto de ley que le fue dado a discusión o bien aceptarlo sólo parcialmente, es decir, en determinado sentido o aspecto a que se refiere el decreto-ley sin admitir lo demás; en tal virtud lo que fue desechado, modificado o adicionado por la Cámara Revisora será enviado nuevamente a la de Origen para que discuta sobre la parte que no aceptan sin poder alterar la parte ya aprobada.

d) SANCION

La cuarta etapa es la sanción consistente en el consentimiento de una iniciativa por el poder ejecutivo, y es aquí donde encontramos plasmado el denominado veto presidencial. El veto lo tiene exclusivamente el Ejecutivo de la Unión y es utilizado para objetar el proyecto o decreto de ley, una vez aprobado por ambas Cámaras. Esta objeción puede ser parcial o total, en virtud de que puede vetar una parte o toda la iniciativa de ley que le envían las Cámaras. Al momento de ejercer dicha potestad produce como consecuencia que dicho proyecto sea devuelto a las Cámaras, primeramente a la de su Origen y una vez que ésta haya aprobado las observaciones que el

primer mandato indicó o bien aceptó del proyecto tal y como lo envío, será remitido dicho proyecto a la Cámara Revisora, sin embargo para el caso de que la misma no tomare en consideración las propuestas hechas por el Presidente de la República; ocurriendo este suceso en ambas Cámaras, aprobado el proyecto de ley por las dos terceras partes de los individuos presentes que integran la misma, deberá el Ejecutivo aprobar dicho proyecto de ley.

Se ha dado el caso de que el Ejecutivo no ejercita la sanción, es decir, no veta el proyecto o decreto de ley, pasando inmediatamente a su promulgación y publicación. Por lo general, las iniciativas no vetadas son las del propio Ejecutivo en razón de haber sido propuestas por él mismo ya que resultaría ilógico que vetara lo que el mismo propuso.

e) PROMULGACION

Como ya sabemos para que un proyecto de ley sancionado por las Cámaras pueda ser promulgado como tal, es necesario que el Presidente lo haya aprobado, o bien en caso de veto, que las cámaras lo hayan confirmado por dos tercios de votos. La Constitución infiere la aprobación, del silencio del Poder Ejecutivo durante el plazo de diez días útiles que éste tiene para aprobar el proyecto y promulgarlo, o desaprobalo y devolverlo a las Camaras.

La promulgación es en términos comunes la publicación formal de la ley. 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 el jurídico; la Constitución y los Códigos de 70 y 84 emplean indistintamente los dos términos para expresar la misma idea (art. 70, 72 a) y c) y 69 f.1 de aquélla y 2 a 4 de éstos).

Pero como ya mencionamos la promulgación de la ley encierra dos actos distintos: por el primero, el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley aprobada debidamente se tenga por disposición obligatoria; y por el segundo, la da a conocer a quienes deben cumplirla. El primer acto implica naturalmente que la ley ha sido aprobada por el Ejecutivo o que objetada por él, ha sido ratificada por las cámaras.

Nosotros consideramos que la promulgación es el reconocimiento formal que se le da a la ley que ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida. Y por consiguiente se debe distinguir de la publicación.

f) PUBLICACION

Por lo que toca a la publicación la comprendemos como "...el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a

conocer a quienes deben cumplirla..."(71) o sea es el acto material de difundir la ley.

Consideramos que la publicación es el efecto de hacer posible el conocimiento de la ley, por los medios establecidos para ello.

Una vez que el Presidente de la República ha aprobado el proyecto de ley después de haber transcurrido el término para poderlo vetar, ordena su publicación la que se hace por medio del Diario Oficial de la Federación, para el efecto de que sea conocida y entre en vigor. Las publicaciones de las leyes de carácter local se realizan a través de cada una de las Gacetas Oficiales de cada entidad federativa.

g) INICIACION DE LA VIGENCIA

La última de las etapas procedimentales es la iniciación de la vigencia, encontramos dos sistemas para iniciar la misma que son, el sucesivo y el sincrónico.

El primero de los sistemas encuentra su fundamento en el artículo 3o. del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia Federal, el cual prescribe:

(71) García Maynez, Eduardo.- Op. Cit. Pág. 60.

"Las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera 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 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad."

De lo expresado, en el sistema citado se desprende que a su vez se presentan dos modos para la publicación de una ley, el primero de ellos es la ley que se publica en el lugar del Diario Oficial, surtiendo sus efectos tres días después de su publicación y la segunda situación se da en aquéllos casos en que la ley se publica fuera del lugar donde se encuentra el Diario Oficial por lo que dicha ley entrará en vigencia en el plazo que fija la primera situación más un día por cada 40 kilómetros de distancia.

El lapso que hay entre el momento de la publicación y aquél en que la norma entra en vigor, se conoce con el nombre de *vacatio legis* que significa el término durante el cual, racionalmente, se supone que los destinatarios del precepto

estarán en condiciones de conocerlo y por ende, de cumplirlo. Una vez concluido dicho lapso, la ley obliga a todos aun cuando no hayan podido tener noticias de la nueva disposición legal.

El segundo sistema es el sincrónico, se haya consagrado en el artículo 4o. del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y Federal para toda la República, el que nos indica:

"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."

Interpretando dicho precepto, se desprende que una ley puede entrar en vigor en toda la República minutos y horas después de su publicación; provocando en dicho sistema la extensión de la *vacatio legis*.

4.2 Facultades del Presidente dentro del Proceso Legislativo

Como sabemos el Poder Ejecutivo de la Unión en nuestro país cuenta con diversas y amplias atribuciones en diferentes materias. Ésto debido al sistema presidencial implantado a través de la historia y que actualmente nos rige.

Tres son los actos jurídicos-políticos mediante los cuales el Presidente de la República interviene en el proceso de

elaboración de la ley, a saber: la iniciativa, el veto, la promulgación y la ejecución.

a) La iniciativa

Es el primer acto en que interviene el Presidente dentro del procedimiento legislativo, entraña la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión; dicha facultad comprende también la de proponer modificaciones en general a las leyes vigentes sobre cualquier materia de competencia federal de dicho Congreso de la que tiene como legislatura local del Distrito Federal. Asimismo, implica la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales, a efecto de que, previa su aprobación por el Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados, se incorporen a la ley fundamental de conformidad con su artículo 135.

En base a lo que señala el artículo 71 fracción I constitucional; hay autores que manifiestan que esta atribución con que cuenta el Ejecutivo de la Unión ha servido para darle una mayor fortaleza, ya que en la práctica es éste quien realiza las funciones legislativas puesto que la gran mayoría de las leyes que se aprueban en México, han sido iniciadas por el Presidente de la República.

Podemos apreciar que el Presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley.

b) El Veto

El veto es un vocablo que procede del verbo latino vetare, o sea prohibir, vedar o impedir, consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de la ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión.

La existencia del veto en la vida política del país se dio desde su reglamentación en la Constitución de Cádiz (artículos 144-150), en la de Apatzingán (artículo 128 y 129), en la de 1824 (arts. 55 y 56), en la de 1836 (arts. 35, 36 y 37 de la tercera ley), en la de 1857 (art. 71) y por último la de 1917 (art. 72 inciso b) y c)).

El veto presidencial es suspensivo toda vez "...que su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que un decreto-ley entre en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que conforme a ellas vuelvan a ser discutidas por ambas Camaras, las cuales pueden considerarias inoperantes, en este caso el Ejecutivo tiene la obligación de proceder a la promulgación respectiva."(72)

El artículo 72 inciso b) y c) de la Constitución nos establece lo siguiente:

(72) Burgos Orihuela, Ignacio.- "Breve Estudio Sobre el Poder Legislativo" Editorial Porrúa. S.A. México. 1966. Pág. 93

"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, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido."

"c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su Origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara Revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación."

De los incisos citados anteriormente y en razón de tener el veto un carácter suspensivo, podemos establecer, que sólo suspende el efecto de que una ley entra en vigor, es decir, atrasa el procedimiento legislativo al momento de llevar a cabo las observaciones al decreto o proyecto de ley al cual le fue aplicado el derecho de veto.

Podemos concluir que el veto del Ejecutivo tiene potestad de elección, voluntad propia, puede sumarse a la del legislador o puede oponerse a ella.

Como ya se ha manifestado la mayoría de las iniciativas son realizadas por el Presidente de la República, y al momento de concederle la Ley Suprema la facultad de vetar decretos o iniciativas de ley, es evidente que se caería en una incongruencia jurídica si él mismo vetara sus propias iniciativas. El veto sólo constituye un período de reflexión que el ordenamiento máximo concede para analizar la importancia y conveniencia de una ley.

c) La Promulgación y Ejecución

Otra participación del Ejecutivo en el proceso legislativo, es la atribución de promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, reglamentado en el precepto 89 fracción I de la Ley Suprema.

Esta atribución, concluye prácticamente con el proceso legislativo en virtud de que la promulgación y la publicación son los actos finales de una ley aprobada y debido a que nuestra Constitución en su artículo 72 inciso a) y c) los utiliza como sinónimos.

Sin embargo, como sabemos, la promulgación es el reconocimiento formal, que se le da a la ley que ha sido aprobada

conforme a derecho, y la cual debe ser obedecida; y la publicación es el conocimiento de la ley, por los medios establecidos para ello, Diario Oficial y Gacetas Oficiales.

Por medio de la publicación el Poder Ejecutivo da a conocer a sus habitantes del país una ley ya votada y promulgada.

La segunda facultad y obligación que contiene la fracción I del artículo 89 constitucional, es la ejecución de las leyes. El Poder Ejecutivo es quien ejecuta la ley, es quien la pone en vigor, es quien tiene la decisión ejecutoria y quien realiza los actos materiales conducentes a su ejecución.

La ejecución de la ley consiste en realizar los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos la ley expedida por el Congreso de la Unión, previa promulgación y publicación.

Podemos notar claramente que en el caso de la ejecución de la ley no existe tanto problema como el de la promulgación, es evidente que contando con un control adecuado sobre los actos del Poder Ejecutivo podemos obtener una armonía y equilibrio entre los tres poderes de la Unión.

4.3 Facultades del Legislativo dentro del Proceso mismo

El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el Poder Legislativo Federal, su principal tarea es la creación de las leyes; sin embargo, su competencia

constitucional abarca otro tipo de facultades no legislativas analizadas anteriormente.

Dentro de la actividad legislativa, en el proceso de formación de una ley el Poder Legislativo interviene en tres etapas que son: iniciativa, discusión y aprobación. Primeramente para poder iniciar el procedimiento citado, se requiere que haya quorum para poder abrir las sesiones ordinarias y para tal caso debe haber la concurrencia, en la Cámara de Diputados de más de la mitad del número total de sus miembros y en la Cámara de Senadores de las dos terceras partes, debiendo reunirse el día señalado por la ley.

a) Iniciativa

La facultad que realiza el Poder Legislativo dentro del proceso de elaboración de las leyes se aprecia en la iniciativa, ya que se considera que una de las atribuciones más importantes que tienen los Diputados y Senadores individualmente considerados consiste en la facultad de iniciar leyes o decretos, contemplada en la fracción II del artículo 71 constitucional.

Las iniciativas presentadas por uno o varios Diputados o Senadores deberán sujetarse a los trámites establecidos por el Reglamento de Debates, el cual en su artículo 58 prescribe:

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

I. Se presentarán por escrito y firmados por sus autores, al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto.

II. Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición, y

III. Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la Comisión o Comisiones a quienes corresponda y en el segundo se tendrá por desechada."

Podemos apreciar que los Diputados y Senadores se encuentran en una situación de inferioridad respecto del Presidente de la República y de las Legislaturas de los Estados, ya que las iniciativas que estos presenten se turnan de inmediato

a comisión para su dictamen; mientras que las iniciativas que formulen los Diputados o Senadores deben sujetarse a los trámites expresados.

En general el Congreso se ocupa del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten en ambos períodos de sesiones, el primer período comienza el 10. de Noviembre de cada año hasta el 31 de Diciembre del mismo año y el segundo del 15 de Abril al 15 de Julio del mismo año.

b) y c) Discusión y Aprobación

Las dos citadas etapas procedimentales en donde interviene el Poder Legislativo son la discusión y la aprobación de un proyecto de ley o decreto propuesto. Si la Cámara admite el proyecto de ley se señalará día para su discusión, llegado el día, se abre el debate leyéndose la proposición; abierta la discusión, el Presidente formará una lista de los que hayan pedido la palabra, usarán de ella cuando así lo disponga el Presidente de la Cámara. No podrá cerrarse la discusión, mientras no hubieren hablado por lo menos seis individuos en pro y otros tantos en contra.

Todo proyecto se discutirá primero en lo general, es decir, en su conjunto, y después en lo particular, si consta de artículos. Declarado un asunto totalmente estudiado, se preguntará si da lugar o no a votarla en lo general y si fuere

afirmativo se procederá a la discusión de los artículos en lo particular. en caso contrario se devolverá el decreto ley para el efecto de que se reforme o bien se tenga por desechado.

Discutido lo suficiente cada artículo en particular se procederá a votarlas o no, si es afirmativo se llevará a cabo la votación y en el caso contrario volverá a la comisión.

Aprobado un proyecto o decreto de ley en la Cámara de su Origen, se pasará a la Cámara Revisora para su discusión, si esta Cámara lo aprueba, se remitirá al Ejecutivo de la Unión quien sino tuviere observaciones que hacer lo publicará inmediatamente, en caso de que oponga observaciones devolverá el proyecto en un término de diez días útiles a la Cámara de su Origen para que sea discutido nuevamente por esta. Realizada la discusión pasará a la Cámara Revisora y aprobada por ésta, se enviará al Presidente de la República, para su inmediata publicación.

Dentro del proceso en la etapa de discusión y votación de un proyecto en cada una de las Cámaras pueden suscitarse diversas cuestiones las cuales expresa el artículo 72 constitucional.

Como hemos podido establecer el Congreso de la Unión dentro del proceso legislativo tiene intervención en tres etapas que son: la iniciación, discusión y aprobación de un decreto ley ya sea que éste sea propio del Congreso General o bien del Presidente de la República o de las Legislaturas de los Estados.

Por lo que podemos concluir que la ley, como acto del Poder Legislativo, es obra siempre del Congreso General y

nunca de una sola Cámara en ejercicio de sus facultades exclusivas ni de la Comisión Permanente.

4.4 El Acto Promulgatorio de la Ley como exclusivo del Legislativo

Como ha quedado establecido el Presidente de la República interviene como colaborador, en el proceso legislativo, una de las etapas en las que interviene es la llamada promulgación, la cual además de ser una facultad es una obligación del Presidente de la República; ya que así lo marca nuestra Carta Magna en su artículo 89 fracción I.

Su incumplimiento origina que una ley no entre en vigor, por no satisfacer el requisito formal que entraña. Sin embargo en términos del artículo 108 constitucional el Presidente de la República sólo puede ser acusado por delitos graves del orden común y por traición a la patria, de lo cual se desprende, que el no llevar a cabo la promulgación de un decreto-ley, no produce acusación alguna aunque lleve implícita la desobligación del deber que le fue impuesto por la Constitución.

Al respecto consideramos que la facultad y obligación de promulgar las leyes, la debe llevar a cabo el Poder Legislativo. En virtud de que a lo largo del desarrollo del proceso legislativo, se nos muestra marcada y realmente la voluntad del legislador.

Como sabemos el proceso de creación de una ley, inicia con un proyecto de una ley o decreto, el cual segun lo dispuesto por el articulo 71 constitucional compete al Presidente de la Republica, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. Posteriormente tal proyecto pasa a discusión a las respectivas Cámaras que componen el Congreso de la Unión; una vez discutida suficientemente se lleva a cabo la votación la cual nos lleva a su aprobación, una vez aprobada se devuelve al Presidente de la República para su sanción, etapa en la que el Ejecutivo tiene el derecho y obligación de hacer las observaciones que estime necesarias a tal proyecto y es donde se dislumbra el llamado, veto presidencial, en donde el Presidente si así lo estima conveniente puede desechar en todo o en parte dicho proyecto; ya que si omite observaciones dentro del término de diez días útiles, se considerara aprobado. Sin embargo si un proyecto es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo y es devuelto a la Cámara de su Origen para nuevas discusiones; pero es aprobado por las dos terceras partes del número total de votos y es sancionada por la Cámara Revisora, dicha ley o decreto debe ser promulgada e inmediatamente publicada.

De lo expuesto anteriormente y con base en el artículo 72 constitucional conforme al procedimiento, se contempla que a través del Congreso de la Unión ha sido aprobada una ley o decreto, aunque no se haya **aprobado** por el Presidente de la República.

Por lo cual se considera que si dicho Congreso tiene la facultad de expedir leyes o decretos, en las materias que expresamente le confiere la Constitución, debe concluirse que tiene también la facultad de promulgarlos, es decir, darles el requisito formal para su observancia.

Otro aliciente que podemos considerar, es en base a lo que estipula el artículo 70 constitucional, precepto, en el cual se establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Asimismo nos indica que las leyes o decretos se promulgan de esta forma: el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto). Y por último faculta al Congreso para expedir su Ley Orgánica Interna, sin sujeción al veto o promulgación del Ejecutivo Federal.

A nuestro juicio dentro de la dinámica política y social de un Estado, el cual tiene o contempla la división de poderes para el ejercicio de su gobierno, éste debe de depositario en tres categorías acordes con la división de sus funciones primordiales. Estas funciones (legislativa, ejecutiva y judicial), trabajan supuestamente con independencia e interdependencia unas con otras, motivo por el cual el Poder Ejecutivo no debería de realizar funciones correspondientes a los otros dos poderes. El que exista una colaboración estrecha entre los Poderes de la Unión, regida principalmente por el máximo ordenamiento jurídico de nuestro país, no justifica que el Poder Ejecutivo tenga un poder supremo por sobre los demás órganos estatales.

La preponderancia del Poder Ejecutivo Federal, en nuestro sistema jurídico-político hace pensar que la división de poderes sea una mera utopía, al consagrar al Poder Ejecutivo como un ente superior en cuanto a su importancia, influencia y facultades; resaltando en especial las tocantes a la facultad de iniciar leyes, así como la promulgación y publicación de las mismas, frente a los demás poderes federales.

El exceso de poder que contempla nuestra Constitución para el Presidente de la República crea un desequilibrio político que puede llegar a ser sumamente peligroso para el ya de por sí golpeado sistema democrático que tenemos.

La excesiva cantidad de poder, concentrada en un sólo hombre, puede llegar a constituir un vicio incapaz de ser controlado por la nación. El ser humano que no cuenta con límites en el ejercicio de sus acciones, puede llegar a causar daño a los intereses de las demás personas que lo rodean. En este sentido el Poder Ejecutivo que no se encuentre debidamente delimitado, y que en cambio, contenga excesivas facultades a su cargo, podría no sólo afectar los intereses de una o varias personas, sino a todo el conjunto de individuos que se encuentran comprendidos en una nación.

Es importante meditar, pero sobre todo actuar a este respecto, ya que el sistema político que nos rige se encuentra viciado con una notable influencia del Presidente de la República en casi la totalidad de los ámbitos que conforman nuestra vida político-social.

Es menester de todos y cada uno de nosotros poder contribuir en algo a la solución de los problemas que nos aquejan. Esperamos con el presente trabajo, aportar en parte a las soluciones necesarias para obtener un sistema político más justo y congruente.

Un sistema político que en verdad cuente con contrapeso entre sus Foderes Federales; un sistema político que esté fundamentado sobre la base sólida de la democracia y que verdaderamente solucione los problemas y necesidades del pueblo de México.

C O N C L U S I O N E S

Primera.- La idea de soberanía se refleja en la historia de los pueblos desde tiempos anteriores hasta nuestros días. En México la soberanía popular, de acuerdo a la Constitución Política que lo rige es el origen y fin primordial de su organización política.

Segunda.- Nuestro sistema jerárquico, determina la importancia de la Ley Suprema de la Nación; ya que en ella se plasma la historia y trayectoria de todo un país.

Tercera.- La división de poderes que marca la Constitución en su artículo 40 y los ordenamientos que regulan a los Poderes federales muestran con claridad la existencia de un sistema presidencial en nuestra forma de gobierno.

Cuarta.- Las causas del predominio del Presidente de la República en nuestro país son: a) El exceso de facultades concedidas por la Constitución para el desempeño de su cargo; b) El debilitamiento del Poder Legislativo; c) Su influencia sobre el Poder Judicial; d) El control total sobre la administración pública federal, así como los recursos económicos de la federación; e) Las facultades metaconstitucionales que posee; f) La falta de un control eficiente sobre sus actos y en lo relativo al incumplimiento de sus funciones.

Quinta.- El Poder Legislativo depositado en un Congreso General, dividido en una Cámara de Diputados y otra de Senadores

no ha podido cumplir con la verdadera función para la cual fue creado; no existe contrapeso frente al Poder Ejecutivo, ya que el Jefe de Estado tiene una gran injerencia en la elaboración de leyes, pero una cosa es la colaboración sin la cual dicha teleología sería imposible y otra muy distinta la sumisión de los miembros que integran el Congreso de la Unión al Ejecutivo, llegando al extremo de que ninguna medida que adopte dicho funcionario pueda ser censurada para tal órgano bicamaral.

Sexta.- Es evidente que en el proceso de formación de leyes, se manifiesta marcadamente la voluntad del Presidente de la República en virtud de que puede paralizar la actividad legislativa si no promulga la ley y hasta en ocasiones llega a desaparecer aquel proyecto de ley-decreto que no le es conveniente a sus intereses personales utilizando su facultad de veto. lo cual impide que el Poder Legislativo realice su función básica que es la creación de leyes.

Séptima.- La facultad de promulgar las leyes es una atribución otorgada por la Constitución Política al Presidente de la República; para dar validez formal a los decretos o leyes que expida el Congreso de la Unión, tal término conforma en sí, un instrumento de dominio en favor del ejecutivo unitario, toda vez que le confiere mayor ámbito en la esfera legislativa.

Octava.- La Promulgación y la publicación de la ley son figuras de gran importancia y trascendencia dentro del desarrollo de elaboración de una ley; por lo tanto la Constitución debe hacer distinción entre ambos términos.

Novena.- La potestad con que cuenta el Presidente de la República de promulgar los decretos-ley, tiene en la práctica jurídica dos finalidades: la primera aumentar su poder como órgano presidencial y la segunda desplazarse ampliamente dentro de actividad legislativa originando la existente subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo.

Décima.- No es necesaria la promulgación por parte del Poder Ejecutivo de todos los decretos-ley que expida el Congreso de la Unión por ser actos propios de tal órgano; ya que a lo largo de todo el proceso legislativo se muestra la voluntad del legislador.

Décima Primera.- Es necesario reformar el artículo 89, fracción I constitucional, el cual debe quedar de la siguiente manera: Las facultades y obligaciones del Presidente son: "Ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión...". Uno de los principales efectos es debilitar el poder de autoridad suprema hacia el Legislativo, esto no significa que el Presidente de la República pierda el carácter de órgano supremo y mucho menos determinar que si no se cuenta con tal facultad, se constituya una marcada imposición del Congreso de la Unión, puesto que éste no va más allá de lo que la Constitución le estipula de acuerdo a su función, que es la creación de la ley.

Décima Segunda.- Proponemos al respecto que la ley sea promulgada por el propio Congreso de la Unión, transcurridos diez días útiles, contados desde el día en que se le dio conocimiento al Presidente de la República de la expedición del decreto-ley.

B I B L I O G R A F I A

- Bielsa, Rafael** "Compendio de Derecho Público, Constitucional, Administrativo y Fiscal".
2a., ed. Roque de Palma, Editores. Buenos Aires, Argentina. 1952.
- Burgoa Orihuela, Ignacio** "Breve estudio sobre el Poder Legislativo".
Ed. Porrúa. S.A. México. 1966.
- Burgoa Orihuela, Ignacio** "Derecho Constitucional Mexicano".
8a., ed. Ed. Porrúa. S.A. México. 1990.
- Calzada Padrón, Feliciano** "Derecho Constitucional Mexicano".
Ed. Haria. S.A. México. 1990.
- Carpizo, Jorge** "El Presidencialismo Mexicano".
11a., ed. Ed. Siglo XXI. México. 1993.
- Carpizo, Jorge** "Estudios Constitucionales".
2a., ed. Ed. U.N.A.M., L.G.E.M. México. 1983.
- De la Cueva, Mario** "La Soberanía, Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional." 8a., ed. Ed. U.N.A.M. Textos Jurídicos Universitarios. México. 1979.

- Dúquit, León "Derecho Constitucional". 6a., ed.
Fernández Editores.
Madrid, España. 1975.
- Fraga, Gabino "Derecho Administrativo". 29a.,
ed. Ed. Porrúa. S.A. México.
1990.
- García Maynez, Eduardo "Introducción al Estudio del
Derecho". 34a. ed.
Ed. Porrúa. S.A. México. 1991.
- García, Trinidad "Apuntes de Introducción al
Estudio del Derecho". 29a. ed.
Ed. Porrúa. S.A. México. 1991.
- Heller, Hermann "Teoría del Estado". 12a. ed.
Ed. Fondo de Cultura Económica.
México. 1987.
- Jellinek, Jorge "Compendio de Teoría General del
Estado." Ediciones Textos Vivos.
México. 1970.
- Kelsen, Hans "Teoría Pura del Derecho". 11a.,
ed. Ed. Eudeba. Buenos Aires,
Argentina. 1973.
- Lasalle, Ferdinand "¿Que es una Constitución?".
Ed. Eudeba Buenos Aires,
Argentina. 1973.

- López Fortillo, José "Génesis y Teoría General del Edo. Moderno".
Ed. Botas. S.A. México. 1976.
- Lowestein, Carl "Teoría de la Constitución". 2a.,
ed. Ed. Ariel Ciencia Política.
Madrid. España. 1976.
- Martínez de la "Derecho Constitucional Mexicano".
Serna, Juan A. Ed. Porrúa. S.A. México. 1983.
- Moto Salazar, Efraín "Elementos de Derecho". 39a., ed.
Ed. Porrúa. S.A. México. 1993.
- Sepúlveda, Cesar "Derecho Internacional Público".
3a., ed. Ed. Porrúa. S.A. México.
1968.
- Serra Fojas, Andrés "Derecho Administrativo". 14a.,
ed. Ed. Porrúa. S.A. México.
1988.
- Serra Rojas, Andrés "Ciencia Política". 8a., ed.
Ed. Porrúa. S.A. México. 1974.
- Sieyés, Emmanuel J. "¿Que es el Tercer Estado?". Ed.
Colección Textos Clasicos,
U.N.A.M. No. 40. México. 1973.

Tena Ramírez, Felipe "Derecho Constitucional Mexicano".
25a., ed. Ed. Porrúa. S.A. México.
1991.

LEGISLACION

Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada,
Editorial Serie de Textos Jurídicos., México, 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 27a. ed.
Editorial Porrúa. S.A. México, 1992.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
México, 1979.

Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial
Porrúa. S.A., México, 1988.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los
Estados Unidos Mexicanos. México, 1979.