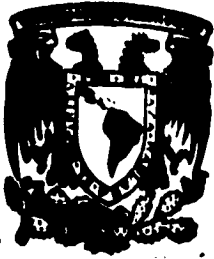


663
Zj



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

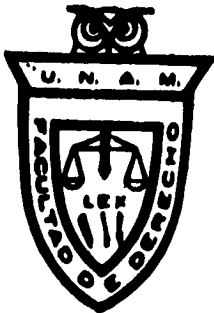
FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO**



**“EL PODER JUDICIAL Y LA
INICIATIVA DE LEY”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
VELAZQUEZ CANO HECTOR



MEXICO, D. F.

1996



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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL

AVENIDA DE
MEXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E

Distinguido Señor Director:

El compañero VELAZQUEZ CANO HECTOR, inscrito en el -
Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi-
cargo, ha elaborado como tesis profesional una mono-
grafía intitulada "EL PODER JUDICIAL Y LA INICIATIVA-
DE LEY", bajo la dirección del Dr. Alfonso Guerrero -
Martínez.

El Dr. Guerrero Martínez en oficio de fecha 7 de mayo
y el Lic. Gabriel A. Regino García, mediante dictamen
de 4 de julio, ambos del presente año, me manifiestan
haber aprobado y revisado respectivamente, la referi-
da tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18,-
19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes --
Profesionales, suplico a usted ordenar la realización
de los trámites tendientes a la celebración del --
Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., julio 8 de 1996.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO



DR. FRANCISCO VENEGAS TREJON
SEM. DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL DE
LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNAM
P R E S E N T E

A fin de dar continuidad a los trámites correspondientes para la obtención del grado de Licenciado en Derecho por el C. Héctor Velázquez Cano, solicito sea turnado para su revisión el trabajo de tesis anexa, titulada "EL PODER JUDICIAL Y LA INICIATIVA DE LEY", lo anterior por encontrarse satisfechos en el mismo los requisitos señalados en la normatividad aplicable.

"POR MI RAZA, HABLARA EL ESPANOL"
México, D.F., a 7 de mayo de 1996
A T E N T A M E N T E


DR. ALFONSO GUERRERO MARTINEZ



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
Director del Seminario de Amparo y Derecho Constitucional
Ciudad Universitaria
PRESENTE.

En cumplimiento a su distinguida solicitud de revisión de la monografía elaborada por el compañero **HECTOR VELAZQUEZ CANO** sobre el tema "**EL PODER JUDICIAL Y LA INICIATIVA DE LEY**", me permito informarle lo siguiente:

Que realizado un análisis exhaustivo del trabajo en comento, considero que su nivel de preparación, investigación y redacción, así como las citas, críticas y propuestas que contiene, lo hacen suficiente para ser presentado como tesis en el examen profesional respectivo, salvo su ilustre opinión.

ATENTAMENTE.

Ciudad Universitaria, 4 de Julio de 1996


Gabriel Regino

**A mis hermanos, tíos, primos y
amistades, no puedo sino agradecer
Infinitamente el animo, apoyo y
comprensión que me
proporcionaron en el transcurso de
mis estudios culminados hasta hoy. ,**

**Mi sincero agradecimiento a la
Universidad Nacional Autónoma de
México y en especial a mi Intra. able
Facultad de Derecho, por haberme
acogido en su manto.**

**Agradezco tanto a Dios, como a mis
padres Ana María Cano y Héctor
Valázquez, la oportunidad de
haberme permitido iniciar mi
preparación educacional, como el
culminar mis estudios en la
Licenciatura en Derecho; en ánimo
de una superación personal, en pos
de mis semejantes.**

EL PODER JUDICIAL Y LA INICIATIVA DE LEY

INTRODUCCION	VI
CAPITULO I	
DIVISION DE PODERES	1
1.- DIVISION DE PODERES EN MEXICO	1
A) ANTECEDENTES	1
B) PRINCIPIO	7
C) OBJETO	9
2.- DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	12
A) NOCIONES GENERALES	12
B) MARCO JURIDICO	15
3.- ESFERA DE COMPETENCIAS EN EL EJERCICIO DEL SUPREMO PODER FEDERAL	16
A) PODER EJECUTIVO	17
B) PODER LEGISLATIVO	22

C) PODER JUDICIAL	33
D) COORDINACION DE LOS PODERES FEDERALES	37

CAPITULO II

INICIATIVA DE LEY	44
1.- LEY Y DECRETO	44
A) CONCEPTO	44
B) DIFERENCIAS	50
2.- INICIATIVA DE LEY	55
A) NOCIONES GENERALES	56
B) MARCO JURIDICO	62
3.- LA INICIATIVA DE LEY EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO (1812 - 1917)	65
A) CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA (1812)	65
B) DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA (1814)	67
C) CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1824)	69
D) LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA (1836)	71

E) BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA (1843)	72
F) CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA (1857)	73
G) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917)	75

CAPITULO III

PROCESO LEGISLATIVO DE LA FEDERACION	77
1.- PROCESO LEGISLATIVO	77
A) ANTECEDENTES	77
B) CONCEPTO	82
C) OBJETO	88
2.- PROCESO LEGISLATIVO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO	88
A) NOCIONES GENERALES	88
B) LEY ORGANICA DEL CONGRESO DE LA UNION	92
C) REGLAMENTO INTERNO DEL CONGRESO DE LA UNION	95
D) LA REALIDAD DE LA INICIATIVA DE LEY	99
3.- FASES DEL PROCESO LEGISLATIVO EN MEXICO	100
A) INICIATIVA	101
B) DISCUSION	104

C) APROBACION	107
D) SANCION	110
E) PUBLICACION	114
F) INICIACION DE LA VIGENCIA	116
CAPITULO IV	
FORMULACION DE INICIATIVAS POR EL PODER JUDICIAL	119
1.- LA INICIATIVA DE LEY POR EL PODER JUDICIAL EN EL DERECHO COMPARADO EN AMERICA LATINA	119
2.- CONSIDERACIONES GENERICAS QUE NIEGAN EL DERECHO A FORMULAR INICIATIVAS POR EL PODER JUDICIAL	133
3.- CONSIDERACIONES GENERICAS EN FAVOR DE LA FORMULACION DE INICIATIVAS DE LEY POR EL PODER JUDICIAL EN EL AMBITO DE SU COMPETENCIA	139
CONCLUSIONES	144
BIBLIOGRAFIA	149

" Los problemas constitucionales no son primariamente problemas de Derecho, sino de poder; la verdadera constitución de un país solo reside en los factores reales y efectivos de poder que en este país rigen; y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores imperantes en la realidad social. "

Fernando Lasalle

INTRODUCCION

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como norma prime en el ámbito jurídico maxicano, pona de manifiesto en sus partes Dogmática y Orgánica al deber ser de la sociedad en au conjunto.

Tomando en consideración que el derecho positivo se encuentra en rezago evidente con la realidad social, es menester que la normatividad sea lo más apegado al entorno actual; hecho por el cual se precisa la expedición de ordenamientos jurídicos que satisfagan las necesidades en el ámbito jurídico de la sociedad.

Es el caso, que en la administración de justicia existe un rezago evidente con la realidad social; por tal circunstancia se considera pertinente la formulación y presentación de iniciativas de ley por parte del Poder Judicial Federal en el ámbito de su competencia al Congreso de la Unión, a fin de encontrar un acierto en las necesidades sociales de la impartición de justicia.

En este orden de ideas se propone la investigación titulada "EL PODER JUDICIAL Y LA INICIATIVA DE LEY", como trabajo de elaboración de tesis a fin de que el sustentante obtenga el grado de Licenciado en Derecho.

El trabajo puesto a consideración esta integrado por cuatro capítulos y una parte conclusiva. Manifestando en su primera parte la funcionalidad desde su origen del

Supremo Poder Federal en base a la División de Poderes, con el propósito de dar entendimiento a su estructura y competencialidad; clarificándose además en el orbe constitucional la interdependencia de cada poder en el ejercicio de sus funciones, señalando su coordinación predeterminada.

En un segundo capítulo, se acota respecto al resultado derivado de la acción de legislar, conceptualizando a los mismos; así como también, la mención genérica del ejercicio fundado en una petición formal ante el órgano legislativo y su evolución en el marco jurídico mexicano.

La sección inmediata, al tratar la función legislativa tendiente a la confección de las leyes se puntualiza su evolución en el ámbito jurídico nacional, así como su conceptualización en el derecho positivo mexicano; realizando al cabo un análisis de las diversas etapas del proceso legislativo.

En el último capítulo se evidencia la realidad del Poder Judicial respecto a la iniciativa de ley, en mención de sus ventajas y desventajas con la impartición de justicia; así como la sujeción imperante con respecto del ejecutivo a falta de aquella facultad.

CAPITULO I

DIVISION DE PODERES

1.- DIVISION DE PODERES EN MEXICO.

A) Antecedentes.

Dentro de toda forma de Estado encontramos las Decisiones Fundamentales, las cuales son la estructura, la base y el contenido esencial de su organización política, descansando sobre ellas todas las demás normas de orden jurídico. Al respecto Carlos Schmit indicó que "las Decisiones Fundamentales auspiciada dentro de un marco constitucional debe contener una división de poderes"¹.

La república es una forma de gobierno popular cuyo titular o jefe del poder Ejecutivo no es hereditario, sino es elegible por el pueblo o por sus representantes. No debiéndose de confundir lo anterior con democracia, toda vez que esta última es una característica de alguna forma de gobierno, es decir la república es la forma y la democracia el fondo.

La república es una acepción etimológica que proviene de la palabra latina: *res*, cosa y *publica*, pública o cosa pública.

¹ Carpizo, Jorge; La Constitución Mexicana de 1917; Edit. Porrúa, México 1995, 9ª Edic., p. 180.

Esta forma de gobierno es genuinamente popular toda vez que directa o indirectamente, permite la participación de los electores en la constitución, dando legitimidad y permanencia de sus órganos directivos.

"Es pues, la república una forma de gobierno en la que la sociedad misma, permaneciendo soberana, ejerce las funciones supremas por medio de los órganos delegados suyos, responsables ante ella y designados temporalmente. La permanencia del poder soberano en la sociedad, es la nota esencial y característica; la temporalidad, responsabilidad y multiplicidad de los órganos directores son sus características naturales".²

Grecia: En la obra "La política" del filósofo griego Aristóteles, se observa la conjunción del pensamiento griego clásico respecto al estado; distinguiéndose tres categorías de poderes, señalando que las diferentes funciones del mismo deben darse a titulares distintos, poniendo de manifiesto tres elementos significativos: la asamblea general, misma que deliberaba respecto a los negocios públicos; el cuerpo de magistrados, entendidos éstos como del ejercicio de autoridad, y el cuerpo o departamento judicial, al cual era asegurado a través de una serie de tribunales. Dándose de esta forma la organización política griega, al cual se le basamento de diversos regímenes políticos de la actualidad³.

Roma: A la caída de la monarquía en el siglo VI antes de Cristo, se instituyó en Roma la república aristocrática, cuyo gobierno estaba en manos de los

²Valdés, José C.; Orígenes de la República Mexicana, Universidad de México, México 1972, 2ª edic. p. 56.

³Burgos Orihuela, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1992, 9ª edic. p. 490-496.

patricios. El rey fue sustituido por dos magistrados renovables anualmente llamados *cónsules*, que conservaron una parte de las prerrogativas de la realza. A ellos se encomendó el poder ejecutivo y en tiempos de guerra eran los jefes supremos del ejército. Las luchas entre patricios y plebeyos tuvieron por consecuencia la creación de un funcionario denominado *tribus plebis*, cuyas principales atribuciones consistían en proteger los derechos e intereses de la clase plebeya mediante el ejercicio del veto suspensivo frente a cualquier medida lesiva que las autoridades del estado romano tomaran, incluyendo las leyes. Los avances hacia la democratización de la república se tradujeron, además en el reemplazamiento de los *comicios por centurias*, en donde los que no fueran patricios o caballeros (aquiles) no podían tener ninguna intervención en los comicios por tribus, al cual los sufragios se contaban *per caput* o por cabeza, así como en la práctica de los *plebiscitos* a través de los cuales la *plebs* podría hacerse escuchar en relación con cualquier asunto que afectara la *res pública*. Una de las conquistas plebeyas más importantes durante la época republicana de Roma fue la elaboración de la "Ley de las Doce Tabas", ordenamiento que no quitó el poder político a los patricios, más no constituyó un importante progreso para la seguridad jurídica del pueblo mediante el principio de legalidad que entrañaban sus prescripciones, ya que la administración de justicia dejó de estar sometida al subjetivismo de los funcionarios públicos para encauzarse legalmente.

La influencia de las instituciones helénicas fue manifiesta en el pensamiento romano. Con su sentido de la realidad los romanos practicaron una forma de gobierno mixto; el poder se dividió entre el pueblo y el monarca, o entre

una aristocracia y el pueblo, en un proceso de cambios políticos en que la constitución pasara del reino a la tiranía, a la democracia y a la oligocracia y después a la monarquía, y de este modo continuar el mismo desarrollo.

Es Polibio el expositor del gobierno mixto o forma constitucional que combina el poder monárquico, el poder aristocrático y el poder democrático, representados por el consulado, el senado y los comicios. El gobierno mixto que amalgama a los demás es ideal y evita los perjuicios de las otras formas de gobierno⁴.

Edad Media: La teoría de la forma mixta de gobierno se manifiesta en el pensamiento político medieval de Santo Tomás de Aquino en su *Summa Theológica* (libros II y III), mediante el cual se pone de manifiesto el ideal de una organización con un jefe a la cabeza del estado, guiado por la ley de la virtud. Estos regímenes ayudan al reino, la aristocracia, la oligarquía y la democracia amenazados por la sedición y la tiranía⁵.

Epoca Moderna: En la segunda mitad del siglo XVII se inició propiamente el nacimiento de la división de poderes en la edad moderna, forjándose propiamente dicho como tal en Inglaterra y Francia bajo el pensamiento filosófico de John Locke (1632-1704) y Carlos Luis Montesquieu.

⁴ Idem p. 496-498.

⁵ Idem p. 499-500.

En el desarrollo de la Revolución Inglesa del siglo XVII, las relaciones sociales producto del compromiso entre la burguesía y la nobleza, encuentran en Locke al ideólogo; toda vez que al resultado de sus trabajos publicísticos en defensa de la monarquía constitucional de Guillermo de Orange fue una importante influencia política. Respecto al pensamiento político sostenido por éste filósofo, Jorge Carpizo refiere:

"Podemos afirmar que la teoría de la división de poderes estaba naciendo. El primer teórico del principio es Locke, y sus inmediatos antecedentes son el *Instrument of Government* y el *Bill of Rights*... en 1680, John Locke, gran doctrinario del estado liberal inglés publicó los ensayos sobre el gobierno civil. En el capítulo XII del segundo ensayo nos habla de tres funciones estatales: la legislativa, la ejecutiva y la federativa, y al final del capítulo XIII que nos perora de una cuarta función: la prerrogativa".⁶

Carlos Luis Montesquieu, de los notarios ilustrados franceses de la primera mitad del siglo XVIII y quien fuera presidente del parlamento de burdeos, se convirtió por sus ensayos en el vértice de la doctrina de la división de poderes. Este visionario, cuya obra fundamental fue "El Espíritu de las Leyes"; cifraba su ideal político en una monarquía constitucional ilustrada, la cual garantizaba la libertad civil y la división de poderes, en las que se observa un desarrollo de las ideas de Locke.

⁶Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Edit. Porrúa, México 1990, 9ª edic., p. 185

En el capítulo primero del espíritu de las leyes, Montesquieu introdujo modificaciones fundamentales en la teoría de las formas de gobierno de Aristóteles, distinguiendo entre monarquía, despotismo y república, afirmando éste autor: "supongo tras definiciones o mejor dicho tres hechos e saber: que el gobierno republicano es aquel en que el pueblo, en cuerpo o sólo parte de él, ejerce la potestad soberana; que el monárquico es aquel en que gobierna uno solo, pero con arreglo a leyes fijas y establecidas; que a diferencia de éste, el despótico es aquel en que uno solo, sin ley ni regla, lo dirige todo a voluntad de capricho.

La república en donde el pueblo en cuerpo, ejerce el poder soberano, es una democracia. Si el poder soberano está en manos de parte del pueblo, se tiene una aristocracia.

En los estados populares, es decir en las repúblicas democráticas, se necesita el resorte de la virtud. La moderación es el alma de los gobiernos aristocráticos; más enténdase que me refiero a la que está fundada en la virtud, no a la que nace de la cobardía o pereza del alma. En cambio en las monarquías la política produce las mayores cosas con la menor virtud posible.

La forma específica de su teoría - refiere Sabine al señalar a Montesquieu- se basa en la proposición de que todas las funciones políticas tienen que ser por necesidad clasificables como legislativas, ejecutivas o judiciales y, sin embargo, no dedica el menor estudio a este punto crucial. La posibilidad práctica de hacer una separación radical entre la legislación y la función jurisdiccional, o entre la

formación de una política y al control de su ejecución es algo que en ninguna época habría podido encomendar un realista político."

B) Principio

De acuerdo con el constitucionalismo clásico, la División de Poderes es uno de los Conceptos Fundamentales al rededor del cual gira la organización estatal. Esquemáticamente consiste en la desconcentración de las funciones del poder, quitando la posibilidad de que por acumulación se concentre o permanezcan concentradas las funciones en un solo órgano. También puede definirse como el sistema que consiste en encomendar cada una de las tareas de que se componen la actividad del estado a un órgano distinto. Esta preocupación por la desconcentración de funciones parte del reconocimiento -ya formulada por Montesquieu- de que todo hombre que tiene poder es propenso a abusar de él. Por el hecho de que el poder existe, surge la necesidad de evitar se llague a su abuso. Recurriéndose a la técnica de distribución, dividiéndolo para su funcionamiento como un sistema de controles y frenos recíprocos (el poder detiene el poder).

División de poderes.- "Reperto de las atribuciones que corresponde al estado entre órganos distintos, con el propósito de impedir que su concentración

²Sabine, A. Georges; Historia de la Teoría Política, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1ª edic. p. 412.

en uno solo de ellos, lo incline a convertirse en tiránico, como sucede siempre en tal caso, según la experiencia de los siglos".⁸

División de poderes, entendido como estado de derecho es la organización jurídica del estado mediante principios y técnicas que tienden a limitar el poder de los gobernantes. Debe entenderse como interdependencia entre el legislativo, judicial y ejecutivo.

"Ante la imposibilidad, de adoptar una absoluta división de poderes entre otras razones porque 'los estados son organismos y no mecanismos', y porque esta concepción estática se contraponen a la dinámica de la vida estatal y de derecho, se ha tenido que atemperar esta principio, que de división se pasó a ser simplemente distinción de poderes; y que en perder su función de limitarse recíprocamente, asegura la eficaz marcha del estado mediante la colaboración y vigilancia mutua que entre ellos se realiza."⁹

Según Carlos Schmit "la división de poderes es un principio jurídico político. Es jurídico por estar sometido a un sistema cerrado e identificado a ese sistema cerrado de normas jurídicas; y es político, por su conexión directa e inmediata con el estado"¹⁰.

⁸De Pina Vara, Rafael; Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, México 1990, 1ª edic. p. 252.

⁹Sayeg Helú, José; Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano; Edit. Porrúa, México 1987, 1ª edic. p. 239

¹⁰Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM; Diccionario Jurídico Mexicano, Edit. Porrúa, México 1988, 2ª edic. p. 1177-1178

Tene Ramírez, al referirse a la concepción moderna de la división de poderes cita a De la Bigne de Ville Neube, quien a su juicio indica "no separación de poderes estatales, sino unidad de poder en el estado. Diferenciación y especialización de funciones sin duda... Pero al mismo tiempo coordinación de funciones síntesis de servicios, asegurada por la unidad del oficio estatal supremo, que armonice sus movimientos..."¹¹

Según Karl Loewenstein la división de poderes es la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político.¹²

C) Objeto.

La soberanía popular y derechos del hombre y del ciudadano son ideas que la revolución francesa anmercó. La nueva estructura política basada en las ideas de soberanía y derechos del hombre dió nacimiento al estado de derecho, el cual presentó el anhelo de los hombres de ser gobernados, no por sus semejantes, sino por las leyes.

"Montesquieu señaló la necesidad del principio de división de poderes como garante de la seguridad jurídica. Si las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes fueren las mismas que las elaboran, y da no existir entre una y otra ningún órgano que decidiera jurisdiccionalmente los conflictos

¹¹Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; Edit. Porrúa, México 1987, 28ª edic, p. 218

¹²Op. Cit., Burgoa Orihuela, Ignacio, p. 580

aurgidos con motivo de tal aplicación y que valere por la observancia de la constitución, no habría sistema democrático que as de franos y contrapesos recíprocos, sino autocracia; cualquiera que fuese el contenido ideológico del régimen respectivo."¹³

Ahora bien, el principio de división de poderes consigne que cada una de esas funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales. División implica separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del estado. Debe enfatizarse que entre dichos poderes no existe independencia, sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca; serían tres poderes "soberanos", es decir habría tres soberanías diferentes, lo que es inadmisibles, pues en esta hipótesis se rompería la unidad y la indivisibilidad de la soberanía.

En el artículo XVI de la declaración de derechos de 1789 se manifestó: "toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no está asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución".

¹³Op. Cit., Burgoa Orihuela, Ignacio, p. 579.

El principio de división de poderes vino a ser el aspecto dinámico para impedir la violación de la libertad.

En la obra *El Espíritu de las Leyes* publicada en 1748 por Montesquieu en su capítulo VI del libro *Oncano*, refiriéndose a la división de poderes asentó: "*que el poder detenga al poder*"¹⁴.

No obstante las apreciaciones plasmadas en esta investigación respecto al principio de la división de poderes, hay que convenir que esta no entraña ni puede entrañar oposición o desvinculación entre los mismos, ya que tales poderes son independientes sólo en forma relativa, toda vez que da no existir ningún día en el independiente ejercicio de tales poderes, llegaría a producirse una verdadera anarquía; dado que el poder público es realmente uno, aunque con distintos e independientes manifestaciones dentro de los prudentes límites que la constitución misma implique. Sin embargo, como la actividad de dicho poder no puede manifestarse siempre de igual manera dentro de su propia identidad, sino efectuando a los distintos ordenes de la actividad social, debe corresponder a órganos diferentes; es necesario estimar el independiente reconocimiento de los Poderes indicados como parte de ese poder único, dada la variedad de fines del Estado, y la diversidad de materias sobre las que ha de recaer la actividad única del Estado.

¹⁴ Op. Cit., Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, p. 183

El principio de la División de Poderes ha de entenderse como una colaboración entre los mismos y no como dislocación en su actividad, esto es, no separación de poderes estatales sino unidad de poderes en el Estado, diferenciación y especialización, pero siempre coordinados.

La adopción del Principio de la División de Poderes y su fiel observancia aporta a los Estados, la imposibilidad de caer en el absolutismo; esto es, que en el solo enunciado del principio divisionista hallamos la fórmula que resuelve los problemas referidos a la Ciencia Política.

2.- DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

A) Nociones Generales.

El principio de la división de poderes contenida en la Constitución Mexicana se comprende del resultado de experiencias del constitucionalismo mexicano.

En la Constitución de Apatzingán fue ligada la idea de soberanía con la de separación de poderes; lo que es palpable a la luz del artículo XI, que decía: "tres son las atribuciones de la soberanía, la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas en los casos particulares".

Siendo esta separación, respuesta a la idea del otorgamiento de cada función material a un órgano diferente. La concepción de 1814 acerca del problema de la división de poderes se resolvió de acuerdo con la teoría de Montesquieu; en su artículo 44 se indicó: "permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano... se crearán además, dos corporaciones, una con el título de Supremo Gobierno (poder ejecutivo) y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia (poder judicial)".

El poder o corporación predominante fue el legislativo, pues además de poseer un sinnúmero de facultades, era quien tenía el control constitucional, al normar el artículo 107 como de sus competencias; "resolver las dudas de hecho y de derecho, que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones". En este sentido, se afirma que al ejecutivo fue "un sirvo del congreso. Su única participación en la función legislativa, ya que no gozaba de la función reglamentaria, era un derecho de veto, del cual gozaba también el Supremo Tribunal"¹⁵.

En el artículo noveno del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 señalaba: "el poder supremo de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo".

¹⁵Idem p. 188.

Siendo éste último artículo de gran preponderancia, toda vez que marca el cauce que desde aquel entonces ha seguido nuestras constituciones, respecto del principio de la división o separación de poderes.

"En tal sentido están los artículos correspondientes, en la Constitución de 1824, (artículo 6o.), en las bases constitucionales de 1835 (artículo 4o.), en los proyectos de constituciones de 1842 (en el proyecto de la monarquía, artículo 5o., y en el de la minoría, artículo 27), en las bases de organización política de 1843 (artículo 5o.), en la Constitución de 1857 (artículo 50), y en la Constitución de 1917 (artículo 49)"¹⁰.

El artículo mencionado de la Acta Constitutiva y en casi toda nuestra historia constitucional, no acepta la tesis de separación de poderes, entendiéndose por ésta la de poderes interdependientes. Señalándose al respecto en las constituciones que han de regir el país con excepción de la de Apatzingán la existencia de un sólo poder: el Supremo Poder de la Federación, el cual se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Únicamente en las bases constitucionales de 1835 en su artículo 4o., referido a la división del Supremo Poder Federal se estableció: "el ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un árbitro suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los

¹⁰Idem p. 189.

límites de sus atribuciones". Dando con lo anterior a la segunda Ley Constitucional de 1836: la creación del Supremo Poder Conservador.

B) Marco Jurídico.

El artículo 49 de la Constitución de 1917, ubicado en su título tercero, capítulo primero denominado "de la división de poderes", establece la división del Supremo Poder de la Federación; al que en su texto original ha sido reformado varias veces; en la actualidad dice:

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

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

En el citado precepto constitucional se advierte los siguientes principios:

- I.- La división del ejercicio del Supremo Poder de la Federación.**
- II.- Protección al principio de separación de poderes.**

III.- Delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

IV.- Delegación de facultades extraordinarias para legislar al Ejecutivo, según el segundo párrafo del artículo 131.

El artículo 49 se relaciona con todos los preceptos que se ocupan de la organización política del estado mexicano y de manera especial con los artículos 60, 60 y 94 que se refieren respectivamente a las personas o a los órganos en los que se depositan los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los artículos 73, 74, 76, 89 y 103 que fijan las atribuciones de cada poder y el último la competencia de los Tribunales de la Federación para conocer de las controversias que pudieran suscitarse por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren la soberanía de los estados o las leyes o actos de éstos, que invadan la esfera de aquella.

3.- ESFERA DE COMPETENCIA EN EL EJERCICIO DEL SUPREMO PODER FEDERAL.

La teoría constitucional mexicana planteó en la Ley Suprema de 1917, que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.

De acuerdo a nuestra estructura constitucional, la primera y fundamental distribución de competencias es aquella operada entre los Estados y la Federación; la segunda, entre los tres poderes de la Federación.

El Supremo Poder de la Federación está fundado competencialmente para su ejercicio, en las tres funciones propias de un Estado con organización democrática; legislativas, ejecutivas y judiciales.

Para garantizar el correcto equilibrio del ejercicio de cada uno de los Poderes, existe la limitación, producto de la experiencia histórica del siglo pasado, de que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse al legislativo en un individuo, salvo el caso, de facultades extraordinarias que prevé la propia Constitución.

Este principio de dividir el ejercicio de los poderes tiene como efecto obligar a los titulares de los órganos respectivos del Estado, a frenar los excesos o los defectos en que pudieran incurrir, al ejercer como autoridades aquellas facultades que la ley asigna como atribuciones reservadas para cada poder.

De los tres poderes federales, el legislativo y el ejecutivo se encuentran investidos de poder de mando; el primero a través de la ley, y el segundo por medio de la fuerza material. El poder Judicial carece de los atributos de aquellos, no se encuentra investido de voluntad autónoma, toda vez que sus actos no hacen sino dilucidar la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; así como de igual forma se encuentra desprovista de fuerza material.

A) Poder Ejecutivo.

El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ubica en su título tercero, capítulo tercero lo relativo al Poder Ejecutivo normando la intervención del titular de ese poder en las siguientes materias: Promulgación y ejecución de leyes federales, expedición de reglamentos, nombramiento y remoción de diversos funcionarios, manejo de las fuerzas armadas y de la guardia nacional, declaración de guerra, dirección de negociaciones diplomáticas y celebración de tratados internacionales, convocación a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, auxilio al Poder Judicial Federal, habilitación de puertos, establecimiento de aduanas, concesión de indultos y de privilegios a descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria y destitución de autoridades judiciales que observaran mala conducta.

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

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

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del senado;

IV.- Nombrar, con aprobación del senado, los coroneles y demás oficiales superiores de Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de Hacienda;

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;

VI.- Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada Permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión;

IX.- Designar con ratificación del Senado al Procurador General de la República;

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal

política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.;

XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV.- Conceder, 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;

XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII.- (Derogado);

XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado;

XIX.- (Derogado);

XX.- Las demás que confiere expresamente esta Constitución

De acuerdo con nuestro régimen constitucional el Poder Ejecutivo tiene unidad de mando, autonomía para tomar las decisiones rápidas, urgentes y de carácter técnico que demandan los problemas modernos y cuentan con una suma de poderes que garantizan su acción uniforme y decidida. Sin embargo, lo anterior no quiere decir que el Poder Ejecutivo no tenga límites; en muchos casos la Constitución señala facultades al Poder Legislativo para ejercer vigilancia, conceder autorizaciones o ratificar determinadas actividades del Ejecutivo. Existe también el control de tipo constitucional que compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como acto representativo del Poder Judicial. Por otra parte el Ejecutivo está sujeto a un régimen de facultades expresas, pues sólo lo que se

consigna en forma precisa dentro de la norma constitucional lo está permitido y todo lo que no ha sido comprendido dentro del propio precepto lo está vedado y prohibido; esto garantiza la certeza que los ciudadanos tienen acerca de los límites y la intensidad del poder que ejerce el Presidente de la República.

El artículo 89 se relaciona con los demás preceptos del citado capítulo tercero, y con los artículos 73, 74, 76, 108 el 111 y 133 que rigen respectivamente las facultades del Congreso y las exclusivas de cada una de las cámaras; lo relativo a los delitos oficiales y la elevación a la categoría de ley suprema de los tratados que celebre el Presidente, con aprobación del Senado. Algunos otros preceptos constitucionales mencionan facultades presidenciales no incluidas en el artículo 89; este es el caso de los artículos 27 fracción VII, X, XII, XIII y XIV; 29, 33 y 131 que por su orden determina la participación del Presidente de la República en materia agraria, en la suspensión de garantías individuales, en la expulsión de extranjeros y en la fijación de tarifas de cuotas de exportación e importación.

B) Poder Legislativo.

El artículo 73 de la Constitución de 1917 ubicado en su título tercero capítulo segundo "del Poder Legislativo", sección III, denominada "de las facultades del Congreso", enumera en 30 fracciones las atribuciones concedidas a dicho cuerpo legislativo.

El ejercicio de esas facultades se lleva a cabo en forma separada y sucesiva por cada una de las Cámaras, y los asuntos que abarca el precepto son múltiples y de trascendencia para la vida política, social y económica del país. Al mismo tiempo, tales facultades atañen a las funciones encomendadas a los otros poderes.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I.- Para admitir nuevos estados a la Unión Federal;

II.- (Derogada);

III.- Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o.- Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados cuenten con una población de 120 000 habitantes, por lo menos;

2o.- Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para promover a su existencia política,

3o.- Que sean oídas las legislaturas de los estados, de cuyo territorio se trate sobre la conveniencia o inconveniencia de la eracción del estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva;

4o.- Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que se le ha pedido;

5o. - Que sea votada la erección del nuevo estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras;

6o.- Que la resolución del congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate;

7o.- Si las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, no hubieran dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás estados;

IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando éstas diferencias tengan un carácter contencioso;

V.- Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación;

VI.- Para expedir el estatuto de gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes;

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias e cubrir el presupuesto;

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las cantidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal la hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a

la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a rendir la cuenta pública;

IX.- Para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones;

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XII.- Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el ejecutivo;

XIII.- Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las pesas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV.- Para inventar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

XV.- Para dar reglamentos con objeto de organizar, ordenar y disciplinar la guardia nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos,

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la república:

1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguno Secretario de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país;

2a.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República;

3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país;

4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana así como las adoptadas

para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que la cometen;

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correas; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

XVIII.- Para establecer ceas de moneda, fijar las condiciones que esta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas;

XIX.- Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XX.- Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos;

XXI.- Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;

XXII.- Para conceder amnistía por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación;

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios,

en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, elección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXIV.- Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la república escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de Bellas Artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y de oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; pero legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la aduación en toda la República. Los títulos que se expiden por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

XXVI.- Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que debe

sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII.- Para aceptar la renuncia del cargo del Presidente de la República;

XXVIII.- (Derogada);

XXIX A.- Para establecer contribuciones:

1o.- Sobre el Comercio Exterior;

2o.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los artículos 4o. y 5o. del artículo 27;

3o.- Sobre Instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o.- Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación;

f) Explotación forestal; y

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica; y

XXIX B.- Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales;

XXIX C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

XXIX G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XXIX H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, e objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Al análisis de las atribuciones que el artículo 73 confiere al Congreso de la Unión, se advierte que ellas revisten aspectos legislativos, jurisdiccionales o

administrativos. De las cuales dentro de las primeras encontramos las mencionadas en las fracciones VI, X y XIII, que refieren respectivamente a la facultad de legislar en lo relativo al Distrito Federal y territorios federales, sobre determinadas materias, en toda la República, y a la expedición de leyes en derecho marítimo de paz y guerra. Entre las facultades pertenecientes al área jurisdiccional, se da mención la citada por la fracción IV, que permite al Congreso arreglar definitivamente los límites de los Estados y terminar las diferencias que se suscitan entre ellos. Respecto a las facultades del orden administrativo, son las contenidas en las fracciones XXVI y XXVII, las que facultan al Congreso para conceder licencia al Presidente de la República y para aceptar la renuncia a su cargo por parte de dicho funcionario, respectivamente.

Además de las facultades conferidas al Congreso de la Unión en el artículo 73, existen otros preceptos que también concaden a dicho cuerpo legislativo. Entre estas, son dadas a citar el artículo 29, que lo faculta para aprobar la suspensión de garantías que proponga al jefe del Ejecutivo, y el 88, que autoriza al Congreso para permitir al Presidente de la República ausentarse del territorio nacional.

La suma de facultades que la Constitución concede al Congreso de la Unión implica que el artículo 73, se encuentre vinculado con la mayor parte de las disposiciones relativas a los otros poderes federales.

C) Poder Judicial

El artículo 94 de la Constitución, se encuentra ubicado en el Título III, Capítulo IV denominado "Del Poder Judicial", uno de los tres en que de acuerdo con el artículo 49, se deposita para su ejercicio el Supremo Poder de la Federación. En México, el Poder Judicial de la Federación desempeña una doble función; por una parte, administra justicia en materia federal, precisada en la propia Constitución y sus leyes reglamentarias y, por la otra, ejerce el llamado control de la constitucionalidad y la legalidad cuya reglamentación se contiene en la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 constitucionales, esto es, actúa para que las autoridades ajusten su conducta a los mandamientos constitucionales y legales, sea en beneficio de las personas físicas o jurídicas, sea preservando la vigencia del pacto federal estatuido en el artículo 40, la división de poderes consignado en el artículo 49, o las demás decisiones políticas fundamentales consignadas en el mismo Instrumento fundamental.

Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley dispone las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o al interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y en Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establezca.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la propia Corte y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales y

loceles y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicature Federal, no podrá ser disminuída durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiere ejercido el cargo con el carácter de provisional o Interino.

El artículo 94 estructura y jerarquiza al Poder Judicial de la Federación, determinando los órganos en que descansa, (Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de Apelación y Juzgados de Distrito), y la composición de ellos, señala normas generales referentes al funcionamiento de la Suprema Corte y finalmente, alude a la remuneración y a la inmovilidad de sus miembros.

El artículo citado se relaciona entre otros con el artículo 41, según el cual el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstas, y por lo de los estados en lo que respecta a sus regimenes interiores; con el artículo 76 fracciones VIII y IX que respectivamente facultan al Senado para otorgar o negar su aprobación e los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y para acordar las solicitudes de licencias y renuncias de éstos, así como para declarar justificadas o injustificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales hechas por el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111; con el 79, cuya fracción II concede a la Comisión Permanente, en los recessos del Congreso, la facultad de recibir la protesta de los Ministros, y la fracción V del cual le otorga la atribución que tiene el Senado conforme a la VIII del artículo 76; y con el 89, fracción XVIII y XIX que encomiendan al Presidente de la República someter al Senado los nombramientos, licencias, renuncias y destitución de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

D) Coordinación de los Poderes Federales.

En apreciación del Dr. Jorge Carpizo en su obra *La Constitución Mexicana de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se basa en dos principios para otorgar la competencia a los órganos estatales:

- Principio de colaboración.
- Noción de funciones normales y materiales.

Por el primer principio, dos o los tres órganos del Poder Federal realizan parte de la función establecida; así como en el segundo, nos indica que no siempre coinciden las funciones formales con las materiales.

De acuerdo a estos principios los órganos del Supremo Poder Federal en el ámbito de sus competencias están intrínsecamente en una mutua colaboración, la cual se detalla a continuación:

I. Ejecutivo-Legislativo.

II. Legislativo-Judicial.

III. Judicial-Ejecutivo.

IV. De los tres órganos

Debiendo tomarse como orientación, que las relaciones de cooperación entre los órganos son de acuerdo a las funciones materialmente administrativas o gubernativas.

I. Ejecutivo-Legislativo:

1.- El decreto de suspensión de garantías individuales lo realiza el Presidente de la República de acuerdo con sus principales colaboradores y con la aprobación del Congreso de la Unión (art. 29).

2.- La Cámara de Diputados, anualmente revisa la cuenta pública del año anterior, de su exactitud y justificación, y dicta cualquier responsabilidad que de ella se derive (art. 74-IV).

-
- 3.- El Presidente de la República resuelve, cuando las Cámaras no se ponen de acuerdo en la terminación anticipada del período de sesiones (art. 66).
 - 4.- Cuando las Cámaras difieren sobre la conveniencia de trasladarse a determinado lugar y en el tiempo y modo de efectuarlo, el Presidente decide, eligiendo una resolución de las dos propuestas por las Cámaras (art. 68).
 - 5.- El Presidente de la República asiste a la apertura del primer período ordinario de sesiones ordinarias del Congreso y presenta un informe escrito del estado general de la Administración Pública (art. 69).
 - 6.- El Presidente de la República es competente para iniciar leyes o decretos (art. 71- I).
 - 7.- El Ejecutivo es el encargado de la publicación de las leyes (art. 72A).
 - 8.- El Presidente tiene, respecto a los proyectos de leyes o decretos derecho de veto (art. 72C).
 - 9.- La admisión y creación de estados dentro de los límites existentes (art. 73-I y III).
 - 10.- Para arreglar definitivamente los límites de los estados (art. 73-IV).
 - 11.- Para cambiar la residencia de los Poderes Federales (art. 73-V).
 - 12.- Establecer, organizar y sostener toda una organización educativa (art. 73-XXV).
 - 13.- Conceder licencia al Presidente. Nombrar en caso de ausencia renuncia del Presidente a quien deba reemplazarlo, así como aceptar su renuncia (art. 73-XXVI y XXVII)

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, que materialmente no son funciones legislativas:

14.- Vigilar el funcionamiento y nombramientos del personal de la Contaduría Mayor (art. 74-II y III).

15.- Aprobar o no los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (art. 74-VI).

Facultades exclusivas del Senado, que materialmente no son funciones legislativas:

16.- Aprobar los tratados internacionales, los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules, generales, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y Hacienda (art. 76-I).

17.- Autorizar todo lo relativo al movimiento de tropas al exterior, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estancia de escuadras - que exceda de un mes - en puertos del país (art. 76-III).

18.- Dar su consentimiento en algunas circunstancias, para que el Presidente pueda hacer uso de la guardia nacional (art. 76-IV).

19.- Otorgar o no su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y las licencias o renuncias de los mencionados funcionarios (art. 76-VIII).

20.- El artículo 77 concede a cada Cámara funciones de trámite administrativo.

21.- El Presidente puede proponer a la Comisión Permanente convocar a una de las Cámaras o a las dos a sesiones extraordinarias (art. 79-IV).

Facultades legislativas del ejecutivo:

22.- Los supuestos del artículo 29.

23.- La realización de los tratados internacionales (art. 76-I).

24.- La facultad reglamentaria (art. 89-I).

25.- En los casos previstos sobre la salubridad general (art. 73-XVI).

26.- El Congreso puede facultar al Ejecutivo para regular las tarifas de exportación e importación, crear otras, y las medidas necesarias para regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional (art. 131 2º)

28.- Los secretarios de Estado y los jefes de los departamentos administrativos rendirán cuenta al Congreso de la situación que guarden a sus respectivas dependencias. Cualquiera de las cámaras puede citar a esos funcionarios, así como a los directores y administradores de organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, en ciertos casos, para obtener informes.

II. Legislativo-Judicial:

1.- Las Cámaras resuelven, en última instancia las dudas que existieren en la calificación de credenciales de sus miembros (art. 60).

2.- Conceder amnistías (art. 73-XXII).

-
- 3.- La Cámara de Diputados conoce de las acusaciones que se hagan a los funcionarios, por delitos oficiales, y resuelve si presentan o no acusación a la Cámara de Senadoras. Asimismo, resuelve su desafuero o no (art. 74-V).
 - 4.- El Senado resuelve las cuestiones políticas, llenando ciertos requisitos, que surjan entre los poderes de un estado (art. 76-VI).
 - 5.- El Senado se erige en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los altos funcionarios (art. 76-VII).

III. Judicial-Ejecutivo:

- 1.- La autoridad administrativa pueda ordenar en cosas urgentes y cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial la detención de un acusado en los delitos que se persiguen de oficio, poniéndolo de inmediato a disposición de la autoridad judicial (art. 16-1p)
- 2.- La autoridad administrativa castiga las infracciones a los reglamentos de gobierno y de policía, e impone sanciones dentro de los márgenes que la Constitución señala (art. 21-1p).
- 3.- Las acciones que corresponden a la Nación, por las disposiciones del artículo 27, se siguen por procedimiento judicial y los Tribunales que conocen del procedimiento pueden autorizar a la autoridad administrativa para que ocupe, administre o enajene las aguas o tierras de que se trate (art. 27-VI,3p).
- 4.- Facilitar el poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones (art. 89-XII).
- 5.- Conceder indultos (art. 89-XIV).

6.- La Suprema Corte designa a los Magistrados de Circuito y a los Jueces de Distrito (art. 97-1p).

7.- La Suprema Corte nombra y remueve a su personal administrativo (art. 97-4p).

8.- El Procurador General de la República o el agente que se señale será parte en los juicios de amparo (art. 107-XV)

IV. De los tres órganos:

1.- La Suprema Corte, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Presidente, alguna de las Cámaras Federales o algún gobernador del Estado, investiga la conducta de los jueces o magistrados federales o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual (art. 97-3p).

2.- La Suprema Corte, de *motu proprio*, puede investigar la violación del voto público, cuando a su juicio pueda ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión; y el resultado de la investigación lo hará llegar oportunamente a los órganos competentes (art. 97-4p).

De acuerdo a la enumeración de las diversas funciones señaladas con anterioridad, se pone de manifiesto el régimen de coordinación de los órganos estatales. Lo anterior, por la flexibilidad de funciones en nuestro orden constitucional, permitiendo con ésto la mejor realización de los fines del estado.

CAPITULO II

INICIATIVA DE LEY

1.- LEY Y DECRETO

A) Conceptos.

La palabra *Ley* proviene de la voz latina *lex* que, según la opinión más generalizada se deriva del vocablo *legere*, que significa "que se lee". Algunos autores derivan *lex* de *ligare*, haciendo resaltar el carácter obligatorio de las leyes.

En sentido amplio se entiende por ley todo juicio que expresa relaciones generalizadas entre fenómenos; esta expresión puede referirse a la relación objetiva establecida sólo por el conocimiento. Como un significado específicamente religioso, se llama ley divina al precepto o conjunto de preceptos revelados por Dios al hombre; en su acepción moral, ley es en cambio, la norma que establece frente a ciertas circunstancias, determinado comportamiento ético.

Desde el punto de vista jurídico se habla de ley en un doble sentido:

- a) Amplio, para designar a toda norma jurídica instituida en determinado tiempo y lugar;
- b) Estricta para denominar a las normas jurídicas elaboradas por órganos estatales con potestad legislativa.

En el primer sentido, la palabra ley designa a toda norma jurídica establecida en forma deliberada y consciente. Comprende en consecuencia, no sólo la ley en sentido estricto, sino también las normas constitucionales, las emanadas del poder administrado, las ordenanzas y disposiciones municipales, las normas jurisprudenciales e incluso las sentencias aisladas. En una palabra ley significa con esta extensión todo lo que es derecho escrito, por oposición a derecho consuetudinario.

En el segundo sentido, el vocablo designa sólo aquella norma elaborada a través de la función legislativa. Implica por tanto, un concepto contingente toda vez que es menester remitirse al contenido de cada derecho interno para establecer cuál es el órgano estatal que tiene potestad legislativa.

La teoría general del derecho contempla la ley desde un doble punto de vista:

a) Ley en sentido formal.- Es la norma emanada del poder legislativo que ha sido dictada según procedimientos específicamente establecidos para ello; no tomando en cuenta si el contenido de la norma es o no general.

b) Ley en sentido material.- Es toda norma jurídica instituida cuyo contenido se refiere y regula una multiplicidad de casos, haya o no sido dictado por el órgano legislativo.

Del Vecchio define a la ley como: *el pensamiento jurídico deliberado y conciente, expresado por órganos adecuados que representan la libertad preponderante*

Andrés Serra Rojas refiere como concepto de ley "*el acto jurídico creador de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales*".

Pianon M. en su obra *Traité élémentaire de droit civil*, publicada en París en el año de 1916, refirió a la ley como "*una regla social obligatoria, establecida con carácter permanente por la autoridad pública y sancionada por la fuerza*".

José Manuel Lastra Lastra en su libro *Fundamentos de Derecho* asentó que "*ley es una regla de derecho directamente emanada del poder legislativo y sancionada por el jefe del estado, o más bien promulgada por él por vía de decreto*".¹

Enrique F. Aftalion y José Villanueva en su obra *Introducción al Derecho*, conceptualiza a la ley como "*la Norma Jurídica General en cuanto originada en la legislación*".²

¹ Serra Rojas, Andrés; *Derecho Administrativo V*; Edit. Porrúa, México 1985, 13ª edic. p. 45.

² Instituto de investigaciones Jurídicas / UNAM; *Diccionario Jurídico Mexicano*; Edit. Porrúa, México 1988, 2ª edic. p. 1963-1964.

³ Lastra Lastra, José María; *Fundamentos de Derecho*; Edit. Mc. Graw Hill, México 1990, 2ª edic.

⁴ Aftalion, Enrique F. y Villanueva, José; *Introducción al Derecho*; Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1988, 2ª edic, p. 650..

Ignacio Burgoa Orihuela, refiere como ley al acto de autoridad que tiene como elementos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad.

En el Diccionario de la Real Academia Española, se define ley, como el *"precepto dictado por la suprema autoridad, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernantes"*³

De acuerdo al sentido dado en el Derecho Positivo Mexicano, plasmado en la Constitución Política se determina que la ley es una *disposición aplicable a todos los casos que se ajusten a una hipótesis general.*

El enunciativo Decreto, palabra latina (sustantivo neutro derivado del verbo *decerno, is*, que significa juzgar, decretar, discernir, ordenar, establecer, determinar, resolver), usada en el Derecho Romano con varias significaciones, luego pasó a la Edad Media, siendo utilizada por el derecho canónico; conservándose en las lenguas modernas tanto en su raíz, como su significado primero.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, decreto es aquella *"resolución, decisión o determinación del jefe de estado de su gobierno o de un Tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplicable hoy más especialmente a los de carácter político o gubernativo"*.⁴

³ Real Academia Española; Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima Primera Edición, Madrid 1992, p. 828.

⁴ Ídem p. 445.

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, se define al decreto en su acepción genérica como *"toda resolución que dicta una persona investida de autoridad en el ejercicio de sus funciones, sobre un asunto o negocio de su competencia".*⁷

Ignacio Burgoa Orihuela el Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, expone que en sentido amplio el decreto *"implica resolución, orden, determinación, decisión, auto o sentencia, pudiendo identificarse con el concepto de ley"*; y en un sentido estricto *"entraña un acto de autoridad de carácter administrativo que contiene los elementos que a éste caracterizan y que son: la concreción, la individualidad y la particularidad".*⁸

Emilio Fernández Vázquez, define al decreto como el *"acto escrito y unilateral de declaración de voluntad del poder ejecutivo que regula situaciones particulares y concretas".*⁹

Según las leyes constitucionales de la República Mexicana de 1856, en su artículo 43 decreto es la *"resolución que dentro de la órbita de atribuciones del poder legislativo, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas".*

⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba; Edit. Driskill, S.A., Buenos Aires 1989, p. 996.

⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio; Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo; Edit. Porrúa, México 1992, 3ª edic, p. 107.

⁹ Fernández Vázquez, Emilio; Diccionario de Derecho Público; Edit. Astrea, Buenos Aires 1989, 1ª edic, p. 187-189.

El concepto de decreto de acuerdo con la Interpretación del artículo 70 constitucional, se reduce a "*una resolución particular o concreta del Congreso*".¹⁰

El decreto es una fórmula escrita mediante la cual, normalmente el poder ejecutivo manifiesta su voluntad, ya sea tomando providencias relativas a sus atribuciones.

Siendo ésta una decisión de carácter imperativo, cuya validéz se precisa en la esfera propia del órgano del estado del cual emana. Por su propia sustancia implica el poder de decidir, mandar, fallar u ordenar que puede manifestarse en un acto de autoridad ejecutivo como expresión general o particular de la autoridad administrativa; en un acto judicial como determinación de un juez o tribunal en uso de sus facultades jurisdiccionales, o en un acto de autoridad militar como una orden vigente en la estructura jerárquica castrense, impuesta por un superior a un inferior para su efectivo cumplimiento.

En la evolución histórica del estado, el advenimiento del estado constitucional con la independencia de los poderes y la división de las funciones, sirvió para precisar el concepto del acto judicial, que se traduce en una entidad con plena fisonomía en el Derecho Contemporáneo.

Es menester diferenciar el decreto respecto de su origen:

¹⁰ Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo I; Edit. Porrúa, México 1985, 13ª edic, p. 45

a) Decreto Judicial.- Acto que dicta un Juez o Tribunal durante la formación del pleito, en cumplimiento de las funciones de dirección y vigilancia que le competen con el ordenamiento procesal, hasta el momento de decidir la cuestión por medio de la sentencia definitiva.

b) Decreto como acto administrativo.- Es el ejercicio de la actividad administrativa a través de sus órganos, a fin de satisfacer intereses generales de orden jurídico y social.

B) Diferencias.

Art. 70 Constitucional.- 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)".

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

La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de

garentizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

La Ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

El artículo anteriormente transcrito se encuentra en el capítulo segundo, título tercero de la Constitución, denominado "Del poder legislativo", localizándose en su sección I, intitulada "De la elección e Institución del Congreso". Esta consta de tres disposiciones:

- El carácter de ley o decreto, que necesariamente han de tener las resoluciones del Congreso;**
- Las firmas requeridas para que dichas resoluciones se comuniquen oficialmente al poder ejecutivo;**
- La fórmula que debe emplearse para su promulgación.**

La primera parte del precepto aludido establece una distinción entre ley y decreto, que corresponda a la que ha venido haciéndose conforme a la doctrina jurídica; que determine el decreto como un acto concreto que se refiere a un caso particular, y a la ley como una disposición aplicable a todos los casos que se ajusten a una hipótesis general.

En el artículo consignado se opone el concepto de ley e decreto, esto es, usa aquel término en sentido estricto desde el punto de vista formal. Aludiéndose

de esta forma que la ley es de carácter general, en tanto que el decreto comprenda un objeto particular.

La ley está constituida por dos elementos:

- a) El material, es decir el contenido de la norma, el bien o valor que tutela, el fin teológico que persigue, la hipótesis que contiene y sus regulaciones;
- b) El formal, esto es la forma de expedirla previa aprobación con el fin de iniciar su vigencia, siendo del conocimiento público para su cumplimiento.

Atendiendo al elemento material, la ley presenta las siguientes características:

- **Generalidad.** Que sus efectos de orden general sean precisos, permitiendo su adecuación al caso concreto;
- **Abstracción.** Que la hipótesis que plantea como norma, valga para el número indefinido de actos o hechos que se puedan producir en el campo de lo real;
- **Obligatoriedad.** Que se traduce en la inviolabilidad de la norma, su actividad aún en contra de la voluntad de los obligados a su respeto y cumplimiento. De la violación a la norma se deriva la sanción, que es la nota coactiva característica del imperio del derecho;
- **Impersonalidad.** Significa que es igual para todos.

De acuerdo a su elemento formal de la ley, ésta se compone de varios elementos para su formación y expedición.

- Iniciativa;
- Dictamen de comisiones;
- Discusión y aprobación;
- Sanción y promulgación;
- Publicación y la fecha de iniciación de la vigencia.

Para llevar a cabo este proceso se requiere el concurso del Poder Ejecutivo, sin cuya intervención no puede iniciarse o perfeccionarse.

El principio del proceso legislativo se inicia con una proposición legislativa, que generalmente se contiene en la iniciativa de ley o decreto que el individuo u órgano facultado para ello, dirige a los secretarios de cualquiera de ambas cámaras.

Se entiende por decreto toda resolución que dicta persona u órgano investida de autoridad, en ejercicio de sus funciones y sobre un asunto exclusivo de su competencia. El decreto al igual que la ley se compone de elementos materiales y formales.

Desde el punto de vista material, el decreto puede ser una norma individualizada o concreta que presente las siguientes características:

-
- **Obligatoriedad. Su cumplimiento es forzoso;**
 - **Particular. Su hipótesis normativa está determinada por la singularidad;**
 - **Concreto o Individualizado;**
 - **Destinado a personas jurídicas de Derecho Público o Privado, Morales o Físicas;**
 - **Relativo a regir en determinado tiempo y lugar, con vigencia precisa.**

El decreto que expide an Congreso de la Unión, una de sus cámaras o la Comisión Permanente del propio Congreso, reviste formalidades equiparables o iguales a las que se deben cumplir para expedir la ley porque es un acto formalmente legislativo, el cual:

- **Requiere petición o iniciativa del titular legítimo del derecho de iniciar leyes o decretos;**
- **Que una comisión de dictamen legislativa, la conozca, y formule dictamen apoyado por la mayoría de los miembros de la misma;**
- **Que el pleno del órgano legislativo, apruebe por la mayoría que fije la ley;**
- **Que se expida, promulgue y publique;**
- **Que se inicie su vigencia en día y lugar determinado**

2.- INICIATIVA DE LEY.

En punto al órgano del poder que forma y sancione a la ley, es indudable que, aún en los regímenes políticos más incipientes donde la división de poderes apenas esboza, recae sobre uno de ellos, la responsabilidad de función de dictar la ley. A lo que se podría decir que sin esta delegación, bajo las más diversas formas y amplitudes, no se encontraría justificado la existencia de un parlamento, cámaras legislativas o de cortes, las cuales históricamente han representado este poder. La expedición de ello radica en que habitualmente, aunque la verdad democrática de los países no se ajuste todavía a cánones severos y precisos, a excepción de aquellos estados en los que en la persona del monarca se resumía el poder o la fuente única de la soberanía, siempre se ha considerado que en las asambleas generales, parlamentarias, convenciones o cortes, se hallaba la soberanía de la nación y que esta calidad la asignaba a título exclusivo y excluyente el derecho de legislar; esto es, de formar y sancionar leyes.

La función legislativa es la actividad creadora del derecho objetivo del estado subordinada al orden jurídico, consistente en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política. Siendo encomendada esta función formalmente al poder legislativo federal; sólo por excepción y con expresa indicación constitucional, pueden los otros poderes realizar actos legislativos o situaciones cuasilegislativas.

El proceso de función de leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley, acto que consiste en presentar ante el congreso un proyecto de ley o decreto.

A) Nociones generales.

La iniciativa como su propia etimología y nombre lo indica (initium), consiste en la facultad que tienen ciertos funcionarios de representación popular investidos de potestad jurídica, determinados en órganos del estado para formular un texto que pueda presentarse ante una Cámara, con el propósito de que mediante el cumplimiento de un procedimiento reglamentario y constitucional se constituya en ley.

El derecho de iniciativa, es el ejercicio fundado de una petición formal ante un órgano legislativo, para que estudie una propuesta normativa y, discutida pueda ser aprobada como ley.

Podría confundirse el derecho de iniciativa con el derecho de petición que consagra el artículo 80. de la Constitución, pero las diferencias son claras. Ambos son derechos constitucionales, el de iniciativa, derecho público objetivo; el de petición, derecho público subjetivo. Teniendo ambos diferente fundamento constitucional:

- Derecho de iniciativa - art. 71 y 72.

- Derecho de petición - art. 80.

Conllevan propósitos distintos: uno se transforma en ley, el otro obtiene un acuerdo escrito de la autoridad o a quien se le haya dirigido. Además la iniciativa,

se formula exclusivamente ante órganos legislativos; la petición, ante cualquier funcionario o empleado público sin restricción de jerarquía administrativa. Por último, un particular no pueda promover una iniciativa, aunque pueda formular petición a una cámara o al Congreso o su Comisión Permanente y que, a la misma recaiga una resolución (art. 61 del Reglamento Interior del Congreso), que puede revestir forma de decreto. Tal es el caso excepcional de los permisos o licencias que se deben obtener previamente del Congreso o su Comisión Permanente, para presentar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero, aceptar o usar condecoraciones extranjeras o admitir del gobierno de otro país títulos o funciones (art. 37 Constitucional), para no perder la ciudadanía mexicana.

En nuestro sistema, las iniciativas pueden provenir del exterior o del interior de los órganos legislativos. Del exterior, cuando los envía al ejecutivo, las legislaturas de los estados (art. 71 Constitucional, fracc. I y III) o la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (art. 73 Constitucional, fracc. VI base 3a., inciso J). Del interior, cuando son presentados por los propios legisladores federales (art. 71 Constitucional, fracc. II), por las diputaciones de las entidades federativas (art. 71 Constitucional, fracc. III párrafo 2o.), por una comisión de la Cámara de Diputados (art. 47 primer párrafo de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión).

En la conjugación de iniciativas externas e internas es lo que se conoce como proceso legislativo mixto; donde además se requiere para su perfección la participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo; sistema al cual es empleado en México.

Los legisladores federales y los órganos que tienen delegado el derecho público constitucional para promover la formación, discusión, aprobación y expedición de leyes o decretos, por parte de las cámaras o del Congreso de la Unión, lo concretan mediante la iniciativa.

Lo que permite la acción de iniciativa materialmente, es el documento compuesto de varios elementos formales, en el cual se consignen el texto y los fundamentos legales.

Todas las iniciativas contienen o constituyen en sí una proposición jurídica para el congreso o cualquiera de sus cámaras, según sea la naturaleza del asunto o cuestión a resolver y la competencia del órgano legislativo que deba conocerlo, a fin de emitir una resolución que tendrá necesariamente el carácter de ley o decreto.

Se encuentra conferida la facultad para iniciar leyes o decretos, según lo estatuido en los artículos 71 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- El Presidente de la República;
- Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión;
- Las Legislaturas de los estados;
- Los Diputados de los mismos;
- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

- La Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

Cuando las iniciativas de ley o decretos provengan del Ejecutivo, de las legislaturas de los estados o de la Asamblea de Representantes, su presentación se hace mediante un oficio dirigido al titular de la Secretaría de Gobernación, dependencia que por disposición legal (art. 27 fracc. 1a. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) es la encargada de conducir los trámites y las relaciones del ejecutivo con los otros poderes de la Unión a la cámara de origen o de competencia, según el caso y la naturaleza del asunto a legislar, acompañando el documento que contenga la iniciativa a tratar. Teniendo estas iniciativas el carácter de privilegiadas, pasando directamente a la comisión o comisiones correspondientes para su estudio.

Las iniciativas que presenten los Diputados o Senadores al Congreso de la Unión, pueden correr dos trámites preliminares a elección del autor; o se presenta por escrito ante la Secretaría de la Mesa Directiva para que se informe a la Cámara de la presentación del proyecto legislativo y la Presidencia lo turna a las Comisiones correspondientes para su estudio; o el autor de la iniciativa, lee el documento desde la tribuna, hecho del cual, el Presidente dicta el turno de envío a la Comisión respectiva.

Por lo que respecta a las iniciativas presentadas por las diputaciones estatales, aunque no existe algún procedimiento reglamentario (al igual que al derecho de iniciativa que concede la fracción I del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados), se aplicará el artículo 56 del

Reglamento Interior, a lo cual al trámite que dicte la presidencia de la mesa, será enviado a las comisiones para el efecto de que se estudie y dictamina el proyecto promovido; como si fuera el caso de la presentación por los legisladores federales (art. 71 fracc. II constitucional).

Las iniciativas presentadas por la Asamblea de Representantes ante alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, para que se expidan leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, por mandato expreso de la Constitución (art. 73, fracc. VI, inciso J), deberán de pasar a su estudio y dictamen a la Comisión.

El artículo 61 del Reglamento Interior del Congreso, establece que toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el Presidente de la Cámara a la comisión que corresponde, según la naturaleza del asunto de que se trate y que dichas comisiones determinarán si son de tomarse o no en consideración.

Si la comisión dictaminara que es de tomarse en consideración dicha petición, y de acuerdo a la regla general de que los dictámenes que formulan las comisiones deben presentarse a la Asamblea durante los cinco días siguientes al de la fecha en que se haya recibido el asunto turnado, así como que dicho dictamen debe contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Debiendo de tomarse en consideración e lo anterior, que los particulares, corporaciones o autoridades no tienen derecho de iniciativa, toda vez que, el

documento por ellos presentados no se comprende como iniciativa, más sí, como una comunicación a la cámara.

En el supuesto de que la Comisión determinara como válido la comunicación para la conformación de una iniciativa, será ella misma o uno o varios de sus miembros quienes den al contenido material y formal a la iniciativa cuando hagan ayo, en todo o en parte el dictamen que hayan emitido sobre la petición de los particulares. A lo cual, el documento que se presenta a la Asamblea será formal y materialmente una iniciativa de Proyecto de ley o decreto, que tendrá como antecedente, una petición de particulares y como fundamento jurídico al derecho constitucional de los titulares del derecho de iniciativa.

La recepción de la iniciativa constituya el primer acto formal para poner en actividad el proceso legislativo que se compone de una secuencia de actos cronológicos que incluyan, a partir de la recepción de la misma, el dictamen de la Comisión Legislativa, la lectura y la discusión en el seno de las cámaras, la aprobación de la Asamblea, la expedición formal por el Congreso o la cámara respectiva, la sanción que otorga al poder Ejecutivo, el acto de promulgación del propio Ejecutivo, la publicación del texto aprobado, y por último, la iniciación de vigencia de la ley o decreto.

B) Marco Jurídico

Sea señalado que el derecho de iniciativa es un derecho público constitucional conferido exclusivamente a ciertas personas y órganos públicos, con la reservas y limitantes para su ejercicio que señala la propia constitución.

El derecho público objetivo, en que se encuentra fundado la acción legislativa de los actores del procedimiento constitucional para la conformación de una ley, debe ser formalmente invocado en el documento que contempla la iniciativa a tratar.

A la formulación de una iniciativa de ley o decreto se deberán de constreñir a la fundamentación constitucional del derecho de quien inicia la ley y la competencia de la cámara que sea elegida como de origen, para el caso de las leyes que expida el Congreso, de atribución exclusiva de una sola de ellos; a lo que para esto último se debe atender a la naturaleza y objetivo de la iniciativa, de lo cual quedan en claro los siguientes puntos:

- La motivación de una iniciativa se encuentra en aquellos hechos naturales o sociales en todos los actos jurídicos, cuyo nacimiento, extinción o causación de efectos y consecuencias en el ámbito del derecho, son previstos por el legislador como el antecedente que funda la creación de la norma:

a) El derecho para crear las iniciativas solo corresponde a ciertos titulares, ya sean personas físicas que actúan como funcionarios gubernamentales u órganos del propio Estado que detentan mediante los procesos electorales la representación popular y el

mandato constitucional necesario para el ejercicio de la acción de iniciar, promover, dictaminar o discutir y aprobar leyes respectivamente;

b) La función genérica de legislar que por su propia naturaleza es intrínseca y corresponde al poder Legislativo, por conducto de cada cámara o de ambas, tienen diferentes tipos de restricciones. Lo primero es que sólo puede darse y producirse la posibilidad de legislar por él y dentro del texto integral de la constitución; toda vez que es el principio autogenerador del derecho y al fin que condiciona al control y equilibrio de la legalidad.

c) El Congreso sólo puede expedir leyes sobre aquellas materias o asuntos específicos que fijan ciertos y determinados artículos de la Constitución para desarrollar las garantías individuales, sociales o políticas que los mismos contienen. En este caso la materia se denomina Ley Constitucional; también quedando comprendidas las materias específicas o exclusivas que le asigna al Congreso el artículo 73 constitucional, el cual contienen una relación de asuntos que se han calificado de competencia federal exclusiva y por ende, sobre los mismos no puedan legislar las entidades que conforman la federación.

d) Dentro de la serie de restricciones que se analizan respecto de la posibilidad de legislar, se encuentran las facultades conferidas en

los artículos 74, 75, 76 y 77 de la constitución, por cuales se atribuyen como exclusivas y únicas para cada Cámara: la emisión de actos legislativos concretos y específicos.

Cada titular del derecho de iniciar leyes cuenta con un fundamento legal específico:

a) Presidentes de la República.

- Iniciar leyes, arts. 71 fracc. I constitucional y 55 fracc. I del Reglamento del Congreso.
- Elegir cámara de origen, arts. 72 inciso H constitucional y 62 del Reglamento del Congreso.
- Remisión a la Comisión Permanente, art. 79 fracc. II de la constitución.

b) Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

- Iniciar leyes, arts. 71 fracc. II constitucional y 55 fracc. II del Reglamento del Congreso.
- Elegir cámara de origen, arts. 72 inciso H constitucional y 62 del Reglamento del Congreso.
- Remisión a la Comisión Permanente, art. 79 fracc. III de la constitución.

c) Legislaturas locales.

- Iniciativas de ley, arts. 71 fracc. III constitucional y 55 fracc. II del Reglamento del Congreso.

- Elegir cámara de origen, arts. 72 inciso H constitucional y 62 del Reglamento del Congreso.

- Remisión a la Comisión Permanente, art. 79 fracc. III de la constitución.

d) Diputaciones locales.

- Iniciar leyes, arts. 71 fracc. III, 2º pfo. constitucional y 56 del Reglamento del Congreso.

e) Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

- Iniciar leyes, art. 73 fracc. VI, base 3º, inciso J constitucional.

f) Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

- Iniciar leyes, genéricamente art. 71 fracc II de la constitución; y específicamente, en el art. 47 de la Ley Orgánica del Congreso.

3.- LA INICIATIVA DE LEY EN LA CONSTITUCIONES DE MEXICO (1812 - 1917).

A) Constitución Política de la Monarquía Española (1812)

La Constitución expedida por las Cortes de Cádiz fue jurada en España el 18 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. 81

bien su vigencia fue precaria (dos años en su primera etapa y una temporada corta al ser restablecida en 1820), ejerció poderosa influencia posterior a varias de nuestras cartas constitucionales.

El derecho legislativo que emanó de ese instrumento, establecía:

- La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.
- Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representa la nación, nombrados por los ciudadanos en elección indirecta de tercer grado, uno por cada setenta mil habitantes o fracción.
- Las Cortes eran asambleas representativas deliberantes, con funciones legislativas y de sistema unicamerista.
- Se autorizaban seis diputaciones provinciales para el territorio de la Nueva España.
- Los diputados ejercían sus cargos dos años, no podían ser reelecto, para el período inmediato, eran inviolables por sus opiniones y en ningún caso podían ser reconvenidos por ellos.
- Las sesiones de las Cortes eran anuales, duraban tres meses consecutivos y daban principio el primero de marzo.

A través del Capítulo VII, Título II de la Constitución gaditana, fue consignado, de acuerdo al derecho legislativo, las facultades de las Cortes. La formación de las leyes y su sanción, fue materia del Capítulo VIII, el cual contaba con un reglamento. El Capítulo IX confería al Rey la promulgación solemne de las leyes.

B) Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana (1814).

El Supremo Congreso Mexicano, sancionó en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, al Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sirvió como fuente constitucional del derecho legislativo.

Sus principios o elementos constitucionales, contuvieron la siguiente norma general:

Art. 2°. La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.

Siendo normado bajo ese instrumento el derecho legislativo, por los siguientes principios:

- La soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la Representación Nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos.**
- Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.**
- Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ajarcarse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.**

-
- Ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional.
 - El cuerpo representativo de la soberanía del pueblo llevará el nombre de Supremo Congreso Mexicano.
 - El Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales a todos los ciudadanos.
 - En el Supremo Congreso habrá un presidente y un vicepresidente, que se elegirán por suerte cada tres meses, excluyéndose de los sorteos los diputados que hayan obtenido aquellos cargos.
 - Se nombrarán del mismo cuerpo, a pluralidad absoluta de votos dos secretarios, que han de mudarse cada seis meses y no podrán ser reelegidos hasta que se haya pasado un semestre.
 - Para ser diputado se requiere ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo.
 - Los diputados no ejercerán el cargo por más de dos años.
 - No eran reelegidos los diputados, sin que no mediase cuando menos el tiempo de una diputación.
 - Los diputados eran inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrían hacérselas cargo de ellos.
 - Las atribuciones del Congreso eran muy amplias y comprendían: elegir a los individuos del Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia, nombrar e los altos funcionarios civiles y militares, examinar

y discutir los proyectos de ley, sancionar las leyes, interpretaciones y derogarlas, decretar la guerra, crear tribunales, dictar ordenanzas para el ejército, arreglar los gastos del gobierno, examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública, intervenir en materias de moneda, industria, sanidad, libertad de imprenta, etc.

La Constitución de 1814 contenía un capítulo sobre la sanción y promulgación de las leyes en que se normó el respectivo procedimiento.

La propia Constitución de Apatzingán adoptó el sistema unicameral pero dadas las circunstancias del momento, ensayó una modalidad de régimen parlamentario, ya que del Congreso emanaban la elección del Ejecutivo que con el nombre de Supremo Gobierno, se componía de tres individuos, pero sin que estos fuesen elegidos del seno del propio Congreso.

C) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, fue nuestra primera ley fundamental de tipo federal y de sistema bicameral; y al efecto señalaba:

Art. 4º. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Art. 6°. Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

Art. 7°. Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Las disposiciones que dicha Constitución contenía sobre el poder legislativo, eran de los más extensos y detallados. En su Sección V se ocupaba de las facultades del Congreso general:

- a) Ninguna resolución del Congreso general tendrá otro carácter que el de ley o decreto.
- b) Enumeraba las facultades exclusivas del Congreso.

En la Sección VI, abordaba la formación de las leyes:

- Podrán presentar iniciativas de ley o decretos: los diputados y senadores, el Presidente de la República y las legislaturas de los Estados.
- La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de las que versan sobre contribuciones o impuestos que son privativas de la Cámara de Diputados.

-
- Todos los proyectos de ley o decreto se discutirán sucesivamente en las dos cámaras.
 - Se establece el procedimiento para la aprobación o reprobación de los proyectos de ley o decreto.
 - Para la formación de toda ley o decreto, se requiere en cada cámara la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros.

La trascendencia de las disposiciones respecto del poder legislativo, sentadas en este instrumento, son de gran importancia, toda vez que con muy ligeras variantes, las mismas han regido en todas las constituciones de tipo federal.

D) Leyes Constitucionales de la República Mexicana (1836).

El 16 de diciembre de 1835 fue promulgada la primera, y el 30 de diciembre de 1836 las siete restantes Leyes Constitucionales o Constitución de las Siete Leyes, las cuales establecieron el centralismo conservador.

La segunda de estas leyes organizó el Supremo Poder Conservador, que entre otras tenía las siguientes atribuciones sobre el Poder Legislativo:

- Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios al artículo expreso

de la constitución y a pedimento del Ejecutivo, de la Suprema Corte de Justicia o del Legislativo.

- Declarar, excitado por el Legislativo, pravia iniciativa de alguno de los otros poderes, cual es la voluntad de la nación "en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerlo".

Toda ley se iniciaba precisamente en la Cámara de Diputados, y a la de Senadores solamente correspondía la revisión. La iniciativa de las leyes correspondía al Poder ejecutivo, y a los diputados en todas las materias. En casos restringidos, a la Suprema Corte y a las Juntas Departamentales

E) Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843)

La nueva Constitución centralista de 1843 declaraba:

Art. 5°. La suma de todo el poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo.

Se introducía como novedad al declarar que el Ejecutivo se consideraba también como depositario del Poder Legislativo.

Art. 25. El Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República, por lo que respecta a la sanción de las leyes.

Observándose la existencia de una clara contradicción entre lo dispuesto por el artículo 5° del mismo instrumento.

Correspondía la iniciativa de las leyes al Presidente de la República, a los Diputados y a las Asambleas Departamentales, en todas las materias y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

Toda iniciativa de ley debería presentarse en la Cámara de Diputados.

Las atribuciones del Congreso se concentraban en legislar sobre la administración pública, hacienda y guerra, aprobar tratados y reprobos los derechos dados por las asambleas departamentales cuando fuesen contrarios a la Constitución o a las leyes.

F) Constitución Política de la República Mexicana (1857).

Al recoger el antecedente de la Constitución de Apatzingán, la Constitución de 1857 hizo emanar los Poderes de la Unión el ejercicio de la soberanía popular.

Para ello, al ocuparse en su Título II "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno", consignaba:

Art. 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.

Art. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los Estados por lo que toca a su régimen interior...

Para la propia Constitución de 1857, como se encontraba asentando en nuestro derecho legislativo, los poderes de la Unión se caracterizaban conforme a la teoría de la división de poderes. Precisamente bajo el título "De la división de poderes", se consignaba:

Art. 50. El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

Respecto al Poder Legislativo, se le daban las características de un cuerpo colegiado, formado por una asamblea denominada Congreso de la Unión, con funciones deliberantes para los efectos del proceso legislativo y control sobre ciertos actos del Ejecutivo.

Su función esencial era la información de las leyes, pues la iniciativa de éstas las compartía con el Presidente de la Unión y los legisladores estatales. Además fungía como Legislativo local en lo que atañe el Distrito Federal.

Toda resolución del Congreso tenía el carácter de ley o acuerdo económico.

G) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

La caracterización del Poder Legislativo, como un poder federal, responde a la trayectoria de las tres grandes constituciones federales que han alcanzado vigencia en México: la de 1824, 1857 y 1917. Pero, en donde se encuentra mayor similitud en materia legislativa, es en las constituciones de 1857 1917.

El Título III de la Constitución de 1917, contiene los mismos capítulos y secciones sobre el Poder legislativo, que el Título II de la Constitución de 1857; comprendiendo ambas:

- De la División de Poderes.**
- Del Poder Legislativo.**
- De la elección e instalación del Congreso.**
- De la iniciativa y Formación de leyes.**
- De las Facultades del Congreso.**
- De la Comisión Permanente.**

En consecuencia las Constituciones de 1857 y 1917 adoptaron la misma arquitectura, sistematizando las materias en formas idéntica a través de cuatro párrafos o secciones.

La materia a tratar caracteriza a nuestro derecho legislativo, en la siguiente forma:

- Establece que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto.**
- Establece que la iniciativa de las leyes compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores, al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, según lo estatuido desde la Constitución de 1824.**

CAPITULO III

PROCESO LEGISLATIVO DE LA FEDERACION.

1.- PROCESO LEGISLATIVO

A) Antecedentes

El Proceso Legislativo en forma material es aquella función legislativa que en términos generales tiene que ver con la creación de leyes y que se deposita en el Poder Legislativo, teniendo el mismo un desarrollo.

Como expresión de discernimiento del hombre y bajo un elemental principio de ordenanza, la ley y la función legislativa nace en el momento mismo en que el hombre toma la decisión de unirse para su sobrevivencia. La ley, bajo un concepto eminentemente material nace como nexo y recíproca protección entre los *gens*, los cuales se constituían por un conjunto de familias unidas por intereses comunes. Es obvio que en esta etapa la ley estaba representada por un tácito reconocimiento al grupo y dirigido en la misma forma, al cumplimiento de determinadas actividades en beneficio del grupo. Existiendo un factor psicológico representado por la necesidad de adherirse a los modelos condicionantes de quienes formaban la *gens*.

Posteriormente y como producto de la evolución natural, se da lugar a las *patres*, las que estaban constituidas por un conjunto de *gens* o familias dirigidos

por el *fatriarca*, representado por el miembro más antiguo de la comunidad. El *fatria* estaba sujeto, en cuanto a sus decisiones a la opinión del conjunto de *paters familias*.

En esta etapa, la función de hacer leyes empieza a adquirir relevancia pues ya se trata de reglas de conducta a las cuales tienen que ajustarse los miembros del *fatria*, no sólo como medio de protección, sino también con efectos de índole social y religiosa.

De los *fatrias* se evolucionó a la *tribu*, representada por un conjunto de familias con mayor organización social y espiritual, bajo una sistematización de modelos organizativos; su unión era de origen religioso básicamente.

Dentro de la *tribu* la ley adquiere un rango de esencia, pues no sólo establece modelos de conducta con base en los usos y costumbres, sino que se encuentra sistematizado y ordenado de acuerdo a las actividades y funciones de la propia *tribu*. Es de señalar que la ley en este período se encuentra vinculado fundamentalmente a castigos y premios divinos con una imperiosa necesidad de protección mutua. La función legislativa en este período fue desarrollada bajo el control del jefe de la *tribu*; las propuestas o proyectos de leyes eran puestas a consideración del consejo o grupo de ancianos.

De la *tribu* se pasó a la ciudad o *polis* en donde ya el esquema de organización se desarrolló en forma más completa, sistemática y metodológica.

Es en la época clásica griega donde se vislumbra un concepto de ley más tecnificado, entendido como una regla de conducta, emanada voluntariamente por los hombres para regir y ordenar la actividad humana.

En la época precolombina de México el órgano legislativo, mostraba signos de madurez moral y social. Sus decisiones gozaban de la aprobación del gobernador, toda vez que existía la presunción de ser producto de una verdadera reflexión en beneficio de la comunidad, sobre todo, como medida de perduración de la especie a fin de hacerla cada vez más poderosa.

Conforme a la cultura prehispánica, la función legislativa contenía perfis de religiosidad y su creación se daba a través de un *tlatuani* o *tlacateculli*, el cual lo asesoraba un consejo de ancianos que constituían una pretensa limitación al poder.

Dentro del período de conquista, la legislación mexicana es la que se nos impone de la península Ibérica. Siendo la ley española para los españoles y criollos. La función legislativa durante esta etapa y aún en la colonia fue crítica, debido a las características sociogeográficas, la población tenía que soportar leyes inequitativas. En este período los órganos legislativos pasaron de las cortes españolas hasta las propias encomiendas, en donde el encomendero español establecía sus propios "reglamentos" de carácter feudal, dándoles la naturaleza de policía y buen gobierno; además de ser esta función desarrollada en alguna medida por la Casa de Contratación de Sevilla, los Virreinos, el Real Consejo de Indias, los Consejos Municipales, etc.

En 1810 se empezó a conformar la base a través de la cual la ley mexicana debería responder a las necesidades del mexicano, obedeciendo a la voluntad de las mayorías. Empezándose a concebir la ley con una mística distinta; por un lado se evidencian la necesidad de que sea producto de la voluntad de las mayorías a través de un concilio general representativo, y por otro, se establece la necesidad de que se convierta en un mandato de protección al mexicano.

Hidalgo, quien había propuesto una convocatoria para la integración de un congreso en el cual estuviesen representados la población del entonces territorio nacional, ve objetivizado y formalizado éste a través del bando promulgado en diciembre de 1810, en el cual se establece la necesidad de una reforma social.

Dentro de la Constitución de Apatzingán se contempla un capítulo relativo a la ley o función legislativa. Los capítulos IV y XVII, se refieren a estos menesteres.

En la constitución de Cádiz respecto a la ley, se estableció que la soberanía radicaba esencialmente en la nación, perteneciendo a ésta el derecho de establecer sus leyes fundamentales. Con esto, la función legislativa pasó a formar parte de una función institucional y no del monarca.

La constitución de 1824, dedica su capítulo III a la integración y funcionamiento del poder Legislativo; aduciendo por los doctrinarios una falla de la época, consistente en que "giraban las ideas de los constituyentes del 24, al rededor del individualismo liberal. Se creyó demasiado en la eficacia teórica de la igualdad ante la ley, de la identidad de derechos y oportunidades en la vida

pública, se penso que, destruyendo los privilegios escritos en los libros, era suficiente, sin tener en cuenta la necesidad de destruir más que los principios teóricos, los privilegios económicos establecidos en la práctica en la Constitución de 1824”¹

La Constitución de 1824 conservó validez hasta 1835, año en que fue expedido el primero de 7 documentos, integrantes de las llamadas bases constitucionales; en la que en su ley III, fue contemplado lo relativo al poder Legislativo y la formación de las leyes, existiendo intervención del orden bicameral.

En el desarrollo histórico del proceso legislativo, es menester ubicarse en la Base Orgánica de la República de 1843, en donde a través del título IV se estableció la naturaleza de dicha función, en la cual se establecieron medidas como requisitos para ocupar los cargos de diputados y senadores; de tal forma que dichas instituciones se convirtieron en organismos elitistas y aristocráticos. Se exigió de aquellos que aspiraban al nombramiento de diputados, un patrimonio con ingresos determinados, restringiéndose de esta forma la posibilidad de una mediana representación.

A consecuencia de la Revolución de Ayutla, a partir de 1855 empezó a fincarse un nuevo orden constitucional, alcanzando su objetivo con la promulgación de la Constitución de 1857. En esta, se defendió la democracia

¹Moreno Díaz, Daniel; Derecho Legislativo Mexicano; Cámara de Diputados, México 1973, p. 14.

como forma de gobierno, fijando sus bases en la elección directa y reconociendo el sufragio universal.

Uno de los aspectos más neurálgicos tocados por el constituyente del 57, fue lo relativo a la función legislativa, discutiéndose el sistema unicameralista y bicameralista; teniendo este último su origen en la idea de que las cámaras representarían por un lado, al pueblo como tal y por otro, a los Estados como entidades jurídico-políticas, a fin de que las funciones del congreso se desarrollaran con estricto apego al beneficio popular y nacional.

B) Concepto

El derecho procesal en su acepción tradicional, se encuentra constituido por normas que reglamentan, rigen o establecen los pasos a seguir en los procedimientos. Los doctos en el tema del derecho procesal observan diversos apuntamientos.

José Castillo Larreñaga y Rafael de Pine considere bajo la expresión de derecho procesal, lo siguiente:

"Tiene dos significaciones distintas, aunque íntimamente relacionadas. Una se refiere al derecho procesal positivo (o conjunto de normas jurídicas procesales); la otra, al derecho procesal científico (o rama de la enciclopedia jurídica que tiene por objeto el

estudio de la función jurisdiccional, de sus órganos y de su ejercicio).

En su concepción general y unitaria, el derecho procesal se concibe como un derecho de contenido técnico-jurídico, que determine las personas e instituciones mediante las cuales se ejerce, en cada caso, la función jurisdiccional y al procedimiento que ésta ha de observarse.

El derecho procesal define y delimita la función jurisdiccional, establece los órganos adecuados para su ejercicio y señale el procedimiento o rito procesal"²

Más respecto a la creación de normas, siendo ésta, la que se indica cómo una norma general y abstracta se transforma en norma singular y concreta. A lo cual al ser considerado este aspecto en la técnica jurídica, se habla del derecho procesal.

El derecho procesal a decir de Manuel Ovilla Mendujeno, "es un conjunto de normas que se refiere a los agentes jurídicos calificados o sujetos (las personas u órganos), así como al procedimiento de crear preceptos jurídicos"³. Siendo considerado por este autor, que al derecho de acuerdo a sus fuentes es creado

² Castillo y Larrañaga, José, y de Pina, Rafael; Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa, México 1990, 19ª edic. p. 13-14.

³ 75º Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Coordinadores Acosta Romero, Manuel, y Venegas Trejo, Francisco; Edit. Porrúa, México 1992, 1ª edic. p. 393.

por diversas formas sociales, radicando su origen en la misma sociedad, en tanto que las fuentes de las normas se encuadran en las normas mismas, en un constante proceso de autocreación.

A decir de Manuel González Oropeza, la legislación como fuente formal del derecho contiene las siguientes características:

1. Es un procedimiento para la creación de normas jurídicas generales;
2. Dicho procedimiento observa determinadas formalidades manifestada en forma precaria;
3. Existe clara jerarquización entre las leyes que la integran; y,
4. Es producto de las políticas acogidas por los poderes del Estado.⁴

En opinión de Jorge Madrazo "se entiende por proceso legislativo la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultado para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto".⁵

José Antonio Padilla Sagura al referirse al proceso legislativo, lo define como: "al conjunto de actos sucesivos sancionados por el derecho, que tiene como finalidad la expedición de una resolución del poder legislativo de carácter abstracto, general e impersonal".⁶

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM; Diccionario Jurídico Mexicano, Edict Porrúa, México 1988, 2ª edic, p. 2564-2568.

⁵ Idem, p. 2564-2568

⁶ Senado de la República/UNAM, Política y Proceso Legislativo; Edit. Miguel Ángel Porrúa, México 1985, 1ª edic, p. 56.

Por parte de Jorge Moreno Collado, en su aspecto sociológico, considera el proceso legislativo como: "un complejo de decisiones, acciones y reacciones que tienen lugar para la formación de las leyes, su interpretación, reforma o derogación"⁷.

En perspectiva de Jorge Carpizo en su obra Derecho Constitucional señaló: "es el conjunto de actos que deben realizar los órganos competentes para crear una ley"⁸

De acuerdo a lo apuntado por Rafael Rojina Villegas en su libro Introducción al Estudio del Derecho, supone, de acuerdo a la Constitución: "la intervención de un órgano compuesto con funciones de contenido distinto, para realizar el acto complejo que comprende respectivamente la iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación de la ley"⁹

Manifestando a su vez que el proceso a tratar, generalmente tienen intervención órganos que realicen una función incompleta y aparentemente independientes.

García Maynez al considerar a la legislación como proceso de creación de las normas enfatizó que podía definirsele como: "el proceso por el cual uno o varios órganos del estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de

⁷ Idem, p. 58.

⁸ Carpizo, Jorge - Madrazo, Jorge; Derecho Constitucional; Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM; México 1991, 1ª edic, p. 86.

⁹ Rojina Villegas, Rafael; Introducción al Estudio del Derecho; Edit. Porrúa, México 1967, 2ª edic, p. 189.

observancia general, e las que se les da el nombre específico de leyes"¹⁰. Por cual se considere el proceso descrito anteriormente, como el proceso legislativo de leyes, sin que el respecto se excluya lo relativo a los decretos.

A decir de Francisco Rosete Ramírez, en su obra "La Ley y el Proceso Legislativo en México" señaló respecto al proceso legislativo que: "es un conjunto de actos a través de los cuales se cumple la función legislativa".¹¹

C) Objeto

Conforme el marco de referencia constitucional e histórico, la función legislativa se refiere a la formulación y aprobación de las leyes en México; las cuales, en su conjunto constituyen el Derecho Positivo Mexicano. Es en consecuencia, una función que forme parte de la actividad del estado, la cual se ha definido por los tratadistas como el conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar; jurídicos, materiales y técnicos que le corresponden como persona jurídica de Derecho Público realizada por medio de sus órganos.

La actividad de referencia se otorga para cumplir con los fines o metas del estado. La actividad del estado, en última instancia es lo que éste debe hacer para cumplir con sus objetivos, los cuales deben estar representados por el beneficio

¹⁰ García Maynes Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho; Edit. Porrúa, México 1993, 40ª edic, p. 211.

¹¹ Rosete Ramírez, Francisco, La Ley y el Proceso Legislativo en México; Cámara de Diputados, México 1991, 1ª edic, p. 24.

de la comunidad. Al respecto Andrés Serra Roja, señala: "la actividad del estado se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben de alcanzar. La exigencia lógica del estado es precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza".¹²

Es evidente que para el cumplimiento del fin general del estado, debe acudir a las actividades que le permita alcanzar aquel, desde luego se estima que la más importante se traduce en conformar la estructura jurídica que permite el desarrollo de las actividades encaminadas a alcanzar las metas del estado.

En cuanto a la función legislativa se puede afirmar que es la actividad encaminada al establecimiento de normas jurídicas generales; lo que a su vez nos permite esverar que el propio estado en uso de ésta función crea el orden jurídico nacional.

La función legislativa representa el ejercicio de imperante responsabilidad, toda vez que se trata de la actividad por cual se ve expresado un pluralismo y una democracia mediante la conformación de leyes que constituyen el derecho sobre el que se sustenta e impulsa el desarrollo nacional. Suponiendo esta actividad el reflejo de las legítimas aspiraciones de un pueblo, quienes eligieron a los que deben llevarlo al cabo.

¹² Serra Roja, Andrés; Teoría del Estado; Edit. Porrúa, México 1993, 12ª edic, p. 392.

2.- PROCESO LEGISLATIVO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

A) Nociones Generales

La función principal de las Cámaras es legislar. Deban hacerlo en forma conjunta cuando la resolución sobre un proyecto de ley o decreto sea competencia del Congreso de la Unión. Pueda sesionar separadamente cuando la resolución que deban tomar sea exclusiva de alguna de las dos en ejercicio de las atribuciones particulares que la constitución designa, conforme a lo expuesto en los artículos 70, 72, 73, 74, 75, 76 y 77.

Quando la resolución sea exclusiva de ambas cámaras, se deba seguir el procedimiento unitario, secuencial y comprendido y delimitado en los términos del artículo 72 constitucional.

Dentro del sistema de dos cámaras, la función solo pueda desempeñarse cuando ambas cumplen sucesiva o simultáneamente, las atribuciones que tienen encomendadas. Una sin la otra, no tiene facultad para expedir leyes o decretos, con la excepción ya apuntada de que lo haga en ejercicio de sus facultades exclusivas.

Para el caso de la expedición de leyes o decretos por parte del Congreso, el procedimiento exige que ambas inicien y concluyan sus funciones simultáneamente, independientemente de que haya ejercido sus atribuciones de

órganos colegiados, actuando en su momento como cámara de origen o de revisión.

Dentro de la mecánica que contempla la normativa constitucional, el proceso simultáneo se inicia con la presentación de la iniciativa que contiene el proyecto de ley o decreto, y concluye después de la discusión y aprobación en la cámara revisora con la expedición de la ley.

Este es un acto formal mediante el cual los presidentes de ambas cámaras deben firmar en unión de uno de los Secretarios de los mismos, tal y como fue aprobada la ley y remitirle al Ejecutivo para que éste proceda a vetarla, si fuere el caso o sancionarla, promulgándola y ordenando su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La razón de la unidad del proceso se encuentra en la definición contenida en el artículo 50 de la constitución, mismo que fija el poder Legislativo en un Congreso General, dividido en dos cámaras para cumplir con su función. Posteriormente el artículo 72 desarrolla el procedimiento mediante el cual ambas cámaras deben discutir sucesivamente el proyecto que les ha sido remitido.

Se debe comprender y sostener que el principio general que conforma a la actividad de las sesiones de las cámaras, primordialmente es el producir normas jurídicas, pero siempre dentro y de acuerdo a los procedimientos que fija la propia constitución.

En este orden de ideas, legislar no solamente es la expedición de nuevas leyes o códigos, sino la actividad permanente de revisión de los ordenamientos legales que conforman el derecho positivo nacional vigente. Actividad que abarca desde la proposición de reformas, adiciones, supervisiones o modificaciones a los textos de los preceptos vigentes, incluyendo la función de la interpretación de la ley para ver si esta adecuada a la realidad o esta afecta de obsolescencia o resulta anacrónica para el tiempo actual.

El proceso para una u otra actividad es el mismo, ya que en la interpretación, reforma o derogación (art. 72 constitucional y 64 del reglamento) de las leyes o decretos; se observaran los mismos trámites establecidos para su formación.

El proceso de producción legislativa abarca las etapas: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, expedición, sanción, promulgación, publicación e inicio de la vigencia, cuando se trata de un decreto que expide una sola de las cámaras en uso de sus facultades exclusivas; cuando se atribución del Congreso, a dichas etapas deben agregarse los pasos del procedimiento de la revisión y de la remisión de la ley que establece el citado artículo 72 constitucional.

De las nuevas etapas indicadas, cinco se producen durante las sesiones de carácter legislativo.

A la iniciativa como proyecto de ley (nuevo) o decreto (que reforma, adiciona o deroga, una o diversas disposiciones de uno o varios ordenamientos), se le aplican los siguientes trámites:

- a) Se recibe por la Secretaría.
- b) La Secretaría da cuenta a la Asamblea de la llegada del documento.
- c) El Presidente ordena se remita a la (las) comisión(es) de Dictamen Legis.
- d) Las comisiones deben presentar dictamen a primera lectura.
- e) La presidencia ordena la segunda lectura y la discusión.

Al Ejecutivo, si es ley o decreto expedido en su ejercicio de facultad exclusiva; o, a los legisladores para que actúe como cámara revisora.

Cuando esta última haya agotado su procedimiento (sin modificaciones a la aprobación original) remita al ejecutivo, pero si hay modificaciones, se devuelve a la cámara de origen, hasta perfeccionarse el procedimiento.

Cada uno de los procedimientos indicados, tienen sus propios y particulares regulaciones, mezcla de trámites y aplicación de fórmulas solemnes y secuencias que contribuyen en la suma final, a la legitimación de los protagonistas y a la legalidad de las resoluciones del cuerpo colegiado.

Dentro de este ámbito de nacimiento del derecho, resultan piezas medulares dos documentos; el que contiene la iniciativa y el del dictamen que produce la Comisión Dictaminadora, y dos procedimientos: la discusión en lo

general y en lo particular, y su respectiva aprobación, en iguales sentidos. Con los primeros, la legalidad quede claramente precisada, con los segundos la legitimidad de quienes intervienen y prueban fehacientemente del origen de la norma y del debate que otorga la viabilidad requerida e insustituible para convertirse a la publicación en el Diario Oficial de la Federación en una norma de derecho de observancia obligatoria.

Todo este procedimiento debe cumplimentarse durante el desarrollo de las sesiones que, por el contenido de sus trabajos se califican legislativas, sin importar si son de carácter ordinario, extraordinario, públicos o secretos.

B) Ley Orgánica del Congreso de la Unión

De acuerdo con lo establecido en el Diccionario Jurídico Mexicano "son leyes orgánicas las leyes secundarias que regulan la organización de los poderes públicos según la constitución, mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades oficiales y la determinación de sus fines, de su estructura, de sus atribuciones y de su funcionamiento"¹³.

En el siglo XIX existieron diversos Reglamentos de operación del Congreso. El primero de ellos fue el expedido por José Ms. Morelos y Pavón el 11 de septiembre de 1913, con las disposiciones a seguir en el Congreso de

¹³ Op. Cit., p. 1973.

Chilpancingo. Posteriormente en 1823 y 1824, se crearon reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso, mismos que rigieron prácticamente por el resto del siglo. En 1897 fue propuesto y, el 1° de septiembre de 1898, se promulgó una nueva ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Esta ley tuvo vigencia hasta 1916 cuando surgió el Congreso Constituyente que forjó la Carta Magna vigente. Luego, fue modificado en 1925, pero son las modificaciones del 29 de marzo de 1934, la base o el cuerpo central de la Ley Orgánica vigente. Entre las innovaciones se encontró la transformación de las Comisiones, como la denominada de Presupuestos y Cuentas, así como la Inspectoría o de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. Otra innovación con la que se amplió la función investigadora de las Comisiones, fue que a las mismas se les facultó para requerir documentos oficiales, así como para entrevistarse con los Secretarios de Estado o con otras Comisiones de la Cámara colegisladora. La rendición del dictamen correspondiente constituye la tarea fundamental de las Comisiones, tanto desde 1897 como hasta la ley de 1979.

La Ley Orgánica vigente tiene una estructura similar a la expedida en 1939; misma que a la fecha ha sido reformada en algunos de sus rubros, como las implementaciones realizadas por la LI Legislatura publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979.

La Ley Orgánica del Congreso General de 1979, corrige la designación equívoca del ordenamiento que había organizado al Congreso desde 1823, a consecuencia de la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977,

originandose con esto la introducción de nuevos aspectos. Por primera ocasión en la ley de 1979 se determinó expresamente las diferentes Comisiones integrantes de ambas Cámaras.

La Ley Orgánica, como ya se puntualizó anteriormente, ha sido objeto de diversas modificaciones, mismas que fueron registradas en las siguientes fechas:

- 5 de octubre de 1925
- 21 de noviembre de 1934
- 31 de diciembre de 1935
- 16 de octubre de 1937
- 27 de enero de 1941
- 21 de diciembre de 1967
- 20 de enero de 1975
- 11 de diciembre de 1975
- 27 de noviembre de 1981
- 14 de julio de 1984

Entre otras opciones fundamentales las reformas y ediciones constitucionales mencionadas, previeron un nuevo contexto normativo para regir la organización y la actividad del Congreso de la Unión habiendo quedado establecido en el artículo 70 constitucional que el Congreso expediría la ley que habría de regular su estructura y funcionamiento interno.

Quedando integrada la ley Orgánica aludida en cuatro títulos:

Título I . Se regula la composición e Integración del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y las funciones que ejerce cuando actúa como Cámara única, precisándose además, las prerrogativas e Inmunities en que se traduce al fuero constitucional de los legisladores y la Inviolabilidad de los recintos parlamentarios, cuya custodia está a cargo del Presidente de cada Cámara.

Título II . Refiere a la Cámara de Diputados, conteniendo las disposiciones relativas a su organización de acuerdo con las estructuras introducidas por las Reformas Políticas.

Título III . Relativa a la Cámara de Senadores, normándose la estructura y procedimientos internos de éste órgano según la naturaleza representativa que le es propia.

Título IV . Se encuentra desarrollada la composición y las funciones que para la Comisión permanente prevé la Constitución General de la República.

C) Reglamento Interno del Congreso de la Unión

En el Diccionario Jurídico Mexicano, la palabra *reglamento* es definido por el investigador Manuel González Oropeza como "una norma de carácter general,

abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89, fracción I de la constitución, que encomienda al Presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley"¹⁴.

El jurista Francisco Javier Osorio Correa, refiere al Reglamento Interior en el Diccionario Jurídico Mexicano, como: "el instrumentado jurídico que expide el Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I de la constitución, con el objeto de reglamentar las disposiciones legales que contienen atribuciones a las dependencias del Ejecutivo, determinando la distribución de dichas atribuciones entre las diferentes unidades administrativas de cada dependencia; así como para definir la forma en que los titulares podrán ser suplidos durante sus ausencias"¹⁵.

El anterior concepto se deriva del artículo 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; mismo que exclusivamente se refiere a los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado, así como de los departamentos administrativos. No obstante, surgen a la vida jurídica reglamentos internos que cumplen similares funciones, los cuales se encuentran expedidos por un órgano distinto del Ejecutivo; lo anterior apoyados por disposición expresa en el orden constitucional o legislativo.

¹⁴ Op. Cit., p. 2751-2752.

¹⁵ Op. Cit., p. 2755-2756.

"Estos reglamentos no se dictan de acuerdo con el procedimiento que constitucionalmente se sigue para emitir una ley y regular las relaciones que tienen lugar de acuerdo con la actividad interna del propio cuerpo legislativo; son actos administrativos del Poder Legislativo"¹⁶.

Dentro de las disposiciones de carácter constitucional anotada anteriormente, se encuentra la fracción III del artículo 77 de la Constitución, el cual faculta a las cámaras del Congreso de la Unión para elaborar su propio "Reglamento Interior" sin la intervención de la cámara colegisladora.

Es deble señalar que se puede considerar que los anteriores reglamentos son derivados de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, al igual que esta ley, no se requiere de la promulgación del Ejecutivo Federal, ni puede ser objeto del veto presidencial (arts. 70 const. y 3° de la LOGCEUM).

Actualmente y en base el décimo artículo transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General, siguen siendo aplicables las disposiciones del Reglamento en vigor para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo a la estructura del reglamento citado, se encuentre comprendido por catorce apartados, siendo los cuatro primeros referidos a la

¹⁶ Acosta Romero, Miguel; Teoría General de Derecho Administrativo; Edit. Porrúa, México 1979, 10ª edic, p. 772.

instalación y funcionamiento del Congreso como de las propias cámaras, así como de la designación de quien las presida; los siguientes cuatro son relativos al proceso legislativo; encontrándose dos concernientes a la instauración de la constitución y creación de las comisiones, y uno respecto al diario de debates de ambas cámaras; otro respecto a la asistencia del Ejecutivo al Congreso; uno referido a la administración de fondos del Presupuesto del Congreso; y un último, respecto a la asistencia del público en general a las sesiones.

<i>Título</i>	<i>Artículo</i>
a) De la instalación de las Cámaras	1 al 14
b) De la presidencia y vicepresidencia	15 al 22
c) De los secretarios y prosecretarios	23 al 26
d) De las sesiones	27 al 54
e) De la iniciativa de leyes	55 al 64
f) De las comisiones	65 al 94
g) De las discusiones	95 al 134
h) De la revisión de los proyectos de ley	135 al 145
i) De las votaciones	146 al 164
j) De la fórmula para la expedición de leyes	165 al 170
k) De la comisión permanente	171 al 183
l) Del "Diario de Debates"	184
m) Ceremonial	185 al 197
n) De la tesorería	198 al 204
o) De las galerías	205 al 214

D) La Realidad de la Iniciativa de Ley

A decir de Ignacio Burgos Orihuela en su obra *Derecho Constitucional Mexicano* respecto de este tópico "la función legislativa en grado o en dimensión mayoritaria, no total, corresponde a los órganos que con vista de ella se denominan legislativos (Congreso de la Unión entre nosotros), también es verdad que en su ejercicio excepcional o en el proceso en que se desarrolla interviene un órgano que no es primordial o prísticamente legislativo, sino ejecutivo (Presidente de la República conforme a nuestro orden constitucional)"¹⁷. De lo cual se deriva el entendido de que el poder legislativo como función, más no como órgano, puede ser desempeñado por cualquiera de los poderes consignados.

De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ya fue expuesto, el Presidente de la República tiene la potestad de iniciar leyes y decretos, y en la actualidad es quien envía la mayor parte de ellas, mismas que con posterioridad se convierten en ley.

En varias ocasiones, los proyectos de iniciativas enviadas por el ejecutivo son aprobadas sin que realmente exista una verdadera discusión, lo anterior atendiendo a la falta de preparación cultural y especialmente jurídica; hechos que ha caracterizado aún en épocas recientes a los miembros del cuerpo legislativo federal, quienes al no ser designios del pueblo, sino nombrados por el favor del "compadrazgo" o de los "hombres fuertes".

¹⁷ Burgos Orihuela, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*; Edit. Porrúa México 1994, 9ª edic, p. 777.

Situación que en los últimos años de forma gradual se ha ido perfeccionando en un menor desmedro del cuerpo normativo, "en virtud de lo que se denominó 'diputados de partidos' y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición, principalmente para el Partido Acción Nacional"¹⁸.

En la actualidad, la realidad ha preponderado el hecho de que el Presidente de la República legisla en detrimento del Poder Legislativo, quien a su vez ejerce un precario derecho de veto respecto de las iniciativas presidenciales; aunque, la institución del veto presidencial sí ha operado en la práctica del proceso de formación de leyes.

3.- FASES DEL PROCESO LEGISLATIVO EN MEXICO

El proceso legislativo para la formación de leyes federales, como ya se indicó, encuentra sus bases jurídicas en lo dispuesto por los artículos 71 y 72 de la Constitución Política Federal y en los artículos 3 y 4 del Código Civil vigente para el Distrito Federal; los primeros referidos a la iniciativa, discusión, aprobación, sanción y publicación, entanto los segundos a la iniciación de la vigencia.

Respecto a las etapas o fases que integran, o que deben de cumplirse para estar en presencia del Proceso Legislativo, se entiendan:

¹⁸ Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Edit. Porrúa, México 1990, 8ª edic, p. 283.

A) Iniciativa

Es el acto por cual, determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley.

Conforme al artículo 71 constitucional, el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;**
- II. A los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; y**
- III. A las Legislaturas de los Estados.**

Las iniciativas presentadas por el titular del Poder Ejecutivo, por las Legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasaran a la Comisión. Las que presentaren los Diputados o Senadores serán sujetos de los trámites que designe el conjunto de normas que establezcan la forma y el procedimiento conforme al cual deben ser discutidas las leyes (Reglamento de debates).

En el caso del Distrito Federal, el inciso j) de las bases que dispone la fracción VI del artículo 73 constitucional, la Asamblea de Representantes tiene la facultad de iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias

relatives el Distrito Federal; y cuando estas sean presentadas en cualquiera de las cámaras a la comisión correspondiente para su estudio y dictamen.

A lo que la Iniciativa refiere, es el acto por el cual los órganos afectados por la constitución vigente ponen a consideración del Congreso un proyecto de ley.

Conforme el artículo 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señale que también pasaran inmediatamente a comisión las Iniciativas o proyectos de ley que remita una de las cámaras a la otra. Señalándose en el mismo ordenamiento, que las Iniciativas presentadas por una o más individuos de las cámaras, serán sujetas de los siguientes trámites:

Art. 58 ...

I. Se presentaran por escrito y firmados por sus autores, al Presidente de la Cámara y serán leídos 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.

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 desechado.

La formación de leyes, según lo dispuesto por el artículo 62 del mismo ordenamiento legal, puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, a excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

De acuerdo con el artículo 61 del reglamento aludido, admite que toda petición de particulares, corporaciones o autoridades, que no tengan derecho de iniciativa: "mandará al Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto a tratar. Donda la comisión o comisiones dictaminaren si son de tomarse o no en consideración."

Las comisiones ordinarias de Dictamen Legislativo ejercerán en el área de su competencia las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decretos, así como participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior y de Debates.

Por lo anterior, la iniciativa se refiere en su primera parte, al planteamiento general del problema que exige de una normatividad para su solución.

B) Discusión

Entendido por García Maynez como "el acto por cual las cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas"¹⁹.

El artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone: "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones".

La Cámara en la cual inicialmente se discute un proyecto de ley, se le denomina Cámara de Origen; en tanto a la colegisladora, se le denominará revisora.

Sobre la discusión de las leyes, acto que representa el debate dentro de la función legislativa, se encuentra íntimamente ligado al sistema de representación; lo cual supone que las discusiones deben realizarse en base a los intereses de la mayoría, los que ante la imposibilidad física de participar lo hacen a través de sus representantes.

Francisco Roaeta Ramírez al respecto cita a John Stuart Mill, mencionando que "Es evidente que el único gobierno que puede satisfacer por completo todas

¹⁹ Op. Cit., García Maynez, Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho, p. 220.

las exigencias del Estado social, es aquel en que todo el pueblo participe; que cualquier participación debe ser en todos lados, tan grande como lo permita el grado general de progreso de la comunidad y que, por último, no hay nada más deseable que la participación de todos en el ejercicio del poder soberano del Estado. Pero en virtud de que, como no sea en una comunidad muy pequeña, no todos pueden colaborar personalmente, sino en proporciones muy pequeñas en los asuntos públicos, se deduce que el tipo ideal del gobierno perfecto, debe ser el representativo"²⁰

Respecto a la filosofía que deben guardar las cámaras en relación al debate o discusión de igual forma es citado Stuart Mill por Rosete Ramírez en su obra "La Ley y el Proceso Legislativo en México, señalando: "No conozco ninguna otra manera en la que una Asamblea representativa pueda emplear mejor su tiempo que en el discurso, en los que el tema de los mismos es siempre el interés más importante de la nación, y donde cada oración representa la opción de un grupo considerable de personas, o de un individuo en quien ese grupo de personas ha puesto su confianza. Un lugar en donde cada interés y cada opinión que haya en el país, pueda defender su causa ante otros intereses u opiniones, obligándolos a escuchar y acatarla, o de ser así, explicar claramente por que no lo hacen. Constituye en sí mismo, aun cuando no tuviera ninguna otra finalidad, una de las instituciones políticas más importantes que puedan existir en cualquier parte, y uno de los beneficios básicos del gobierno libre"²¹.

²⁰ Op. Cit., Rosete Ramírez, Francisco, La Ley y el Proceso Legislativo en México, p. 29.

²¹ Idem. p. 29.

El artículo 97 del Reglamento Interno del Congreso dispone que todo proyecto de ley será discutido primeramente en lo general y con posterioridad, en lo particular cada uno de sus artículos.

Conforme al artículo 109 del ordenamiento normativo de referencia, señala que ninguna discusión se podrá suspender, sino por las siguientes causas:

1°. Por ser la hora en que el reglamento fija para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo de la Cámara.

2°. Porque la Cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor vigencia o gravedad.

3°. Por graves desordenas en la misma Cámara.

4°. Por falta de quórum, la cual al ser dudosa se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notoria, bastará la simple declaración del presidente.

5°. Por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la Cámara y que ésta apruebe.

"Los Secretarios del despacho, los jefes de los Departamentos Administrativos, los Directores y Administradores de los Organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, asistirán a las sesiones siempre que fueron enviados por el Presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, en los términos que dispone la segunda parte del artículo 93 de la constitución, sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su

dependencia, tomar parte en el debate". Lo anterior según lo preceptua el artículo 53 del Reglamento Interior del Congreso.

C) Aprobación

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, aprobar proviene del vocablo latín *approbare*; donde lo define como "el verbo transitivo referido a la acción de calificar o dar por bueno y tratándose de doctrinas u opiniones, asentir a ellas"²².

Aprobación, según la definición del Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot, es el efecto de calificar o dar por bueno algo. Aceptación; Ratificación; Conformidad, Beneplácito.

Se sigue definiendo en el Diccionario aludido como el "acto administrativo que acepta como bueno un acto de otro órgano administrativo o de una persona particular, otorgándole así eficacia jurídica"²³.

No debiéndose confundir los vocablos autorización de la aprobación, ya que ambos aluden a un control preventivo, es en ésta similitud donde encuentran su diferenciación; toda vez que ante la autorización se produce *a priori*, esto es,

²² Real Academia Española; Diccionario de la Lengua Española; Madrid, Vigésima Primera Edición, Madrid 1984, p. 114.

²³ Abeledo-Perrot, Diccionario Jurídico, Buenos Aires, Argentina, 1986, 1ª edic, p. 49-50.

antes de la emanación del acto respectivo; y la aprobación *a posteriori*, o sea después de la emanación del acto en cuestión, pero antes de que el mismo adquiera eficacia.

Tratándose los anteriores de dos actos autónomos entre sí, aunque pertenezcan al control preventivo. La autorización confiere validez al acto que emita en mérito a ello, pudiendo encontrarse de acuerdo a esta definición en la "sanción"; en tanto que la aprobación sólo confiere eficacia al acto aprobado. Como un acto administrativo la aprobación es meramente declarativa, más no constitutivo.

A decir de lo mencionado con anterioridad, aprobación es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley; pudiendo esta ser total o parcial.

De acuerdo con Miguel Ángel Camposeca, en su manual de "Temas Legislativos" señala que "la aprobación es el resultado de una votación positiva, ya sea nominal o económica, que se expresa por la mayoría relativa del quórum de una cámara, respecto de un asunto o dictamen sometido a su resolución, después de cerrado el debate correspondiente"²⁴.

En el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a falta de una ordenación y sistematización correcta en lo relativo a la aprobación, es dable distinguir los siguientes supuestos.

²⁴ Camposeca Cadena, Miguel Ángel; Temas Legislativos; II. Cámara de Diputados, México 1990, 1ª edic, p. 32.

a) A la presentación de un proyecto de ley entra la cámara de origen y aprobado por ésta, pasa a la revisora, quien en el caso de aprobarlo también deberá ser enviado al ejecutivo, para que de no tener observaciones, lo publique inmediatamente.

b) Si fuese rechazado el proyecto de ley por la cámara de origen, no podrá ser presentado nuevamente sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

c) Al ser aprobado el proyecto de ley en la cámara de origen pero rechazado totalmente por la revisora, se hará remisión del mismo con sus observaciones a la de origen para que sea discutido nuevamente por esta; y de ser enviada por segunda ocasión a la cámara revisora por haber sido aprobado por la de origen, el proyecto podrá ser aceptado y pasado a su sanción del ejecutivo o rechazado, en cuyo caso no será presentado sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

d) Al aprobarse un proyecto de ley en la cámara de origen, pero desechado parcialmente, modificado o adicionado por la revisora, el proyecto debe ser remitido a la de origen, e fin de que ésta discuta una vez más, pero únicamente respecto de lo reprobado parcialmente, modificado o adicionado; pudiéndose presentar al respecto dos hipótesis:

- Que la cámara de origen apruebe por mayoría absoluta de votos las observaciones de la revisora, caso en el cual el proyecto es enviado al ejecutivo.

- Que la cámara de origen no esté de acuerdo con las observaciones de la revisora por el mismo margen de votación, debiendo volver el proyecto a la revisora para una segunda ponderación. Si la revisora ya no insiste en sus observaciones, el proyecto se envía al ejecutivo; pero si la revisora, por la mayoría absoluta de los presentes insiste en un rechazo parcial, modificaciones o adiciones, el proyecto ya no puede presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones. En esta última supuesta las cámaras pueden convenir por votación de la mayoría absoluta de sus miembros que la ley se publique sólo con los artículos aprobados.

e) Cuando un proyecto de ley ya ha sido aprobado por las cámaras, deberá pasar al ejecutivo para los efectos de su sanción.

D) Sanción

En alusión al Diccionario de la Lengua Española *sanción* es referida como "acto solemne por el que el jefe del estado confirme una ley o estatuto"²⁵.

²⁵ Op. Cit., p. 1217.

En sus orígenes la sanción tuvo un sentido ético-religioso; significándose a la vez, la pena y la recompensa instituidos para castigar una acción mala o para premiar una buena. El posterior desarrollo del concepto ubica a éste también en un plano jurídico, llegándose a constituir ésta en una garantía para el cumplimiento por parte de los hombres, los deberes instituidos por la religión la moral y el derecho.

La teoría confiere al vocablo sanción dos acepciones actualmente bien definidas. En sus conceptos más generalizados el primero de ellos significa la pena o castigo nominalmente establecido, aplicable a quien comatió algún hecho ilícito; y en su segunda acepción, es el referido al acto mediante el cual el legislador en la esfera de sus funciones asignadas por el derecho positivo, crea una norma de derecho vigente.

En las organizaciones estatales, estructuradas en base al principio de división de poderes, la sanción es el acto a cargo del poder ejecutivo que precede a la promulgación o publicación, que son los actos colegislativos mediante el cual el poder administrador aprueba y manda publicar la ley sancionada.

A decir de lo anterior, *sanción* es la aceptación de una iniciativa por el poder ejecutivo; la sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las cámaras. El Presidente de la República pueda negar su sanción a un proyecto que ha admitido el Congreso de la Unión.

"Conforme al inciso b) del artículo 72 de la Constitución, el presidente puede realizar observaciones o proyectos de la ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. Siendo conocida esta figura jurídica bajo la denominación de veto; siendo como finalidades primordiales las siguientes:

a) Evitar precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que contengan vicios constitucionales.

b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda 'contra la invasión y la imposición del legislativo'.

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo"²⁹.

El veto, como figura jurídica es una institución conocida en el derecho constitucional mexicano, lo anterior, al ser reglamentado en las constituciones de Cádiz (arts. 144 - 150), Apatzingán (arts. 128 y 129), en la de 1824 (arts. 55 y 56), en la de 1836 (arts. 35 - 37 de la Ley III) y en la de 1857 (art. 71).

El veto en México puede ser total o parcial. Lo anterior en relación a lo precrito por el inciso c) del artículo 72 de la Constitución; en el que se señale:

Art. 72 ...

²⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano; Edit Porrúa, México 1991, 2ª edic. p. 3229-3231.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo...

En opinión de algunos juristas, han manifestado que el veto parcial acracanta los poderes del presidente en la labor legislativa, y que es un medio más completo y flexible que el establecido en aquellos sistemas que únicamente cuentan con el veto total.

Siendo facultado al ejecutivo para vetar, según lo dispone el artículo 72 constitucional, las leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de algunas de las cámaras.

Debe ser precisado que el presidente no posee facultad de veto respecto de las reformas constitucionales; toda vez que, el artículo 72 de la constitución alude únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellos en que interviene el Congreso de la Unión.

En términos del inciso c) del artículo 72 constitucional, se hace alusión a que si un proyecto vetado es confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, él mismo adquiere carácter de ley.

En virtud de la realidad mexicana, el veto no ha jugado el papel que tiene reservado en el procedimiento legislativo; ya que es el presidente quien legisla, y el poder legislativo ejerce un derecho de veto a las reformas presidenciales; más no de gran preponderancia, a contrario del ejercido por el Ejecutivo.

E) Publicación

Es aquella obligación que corresponde al Ejecutivo para que, una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la de a conocer a los habitantes del país, por medio del órgano de difusión oficial, que en México se llama Diario Oficial de la Federación, con lo que así adquiere fuerza obligatoria, y en los términos de la misma inicia su vigencia, desplegando de ésta forma todos sus efectos legales.

Esta obligación es atribuida al Presidente de la República en la fracción I del artículo 89 constitucional, el cual preceptúa:

Art. 89. Las facultades del Presidente son las siguientes:

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

En la doctrina constitucional mexicana, ha sido tema de discusión el de si el concepto de publicación y promulgación son diferentes o si por el contrario la Constitución los utiliza como sinónimos. Felipe Tena Ramírez entiende "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"²⁷.

Para García Méynéz la promulgación de la ley conlleva dos actos distintos:

²⁷ Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional; Edit. Porrúa, México 1994, 28ªedic, p. 461.

- El Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley se tenga por disposición obligatoria.

- El Ejecutivo da a conocerla a quienes deban cumplirla.

Para Ulises Schmill Ordoñez, la promulgación tiene las siguientes funciones: "Reconocer un hecho: que el Congreso de la Unión ha aprobado una ley o decreto y lo ha remitido al Presidente de la República; el presidente de la República ordena también su observancia"²⁸.

Quiénes afirman la sinonimia entre las acepciones promulgación y publicación, basan su aseveración en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La publicación de la ley no es una facultad discrecional del Presidente de la República, que pueda o no pueda ejercer, sino es una obligación que ineludiblemente tiene que actuar. Si por alguna circunstancia el ejecutivo no publica la ley, el Congreso puede hacerlo *por mutuo proprio*.

El jurista Ignacio Burgos Orihuela, considera que no originaría acusación alguna al ejecutivo, por negarse a publicar una ley; en tanto que Jorge Carpizo, considera ésta omisión causa de juicio de responsabilidad política, basando su afirmación en las siguientes consideraciones "en el caso de que al presidente no publica una ley, está incumpliendo con una obligación constitucional, quebrando

²⁸ Schmill Ordoñez, Ulises, El Sistema de la Constitución Mexicana; Edit. Manuel Porrúa, México 1971, 1ª edic. p. 113.

el principio de la división de poderes... y por tanto tiene responsabilidad política encuadrando su omisión en el último párrafo del artículo 108²⁹ (ahora 2º pfo.).

De acuerdo con el artículo 70 "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 decreto. (texto de la ley o decreto)".

F) Iniciación de la Vigencia

La vigencia, fija la fecha desde la cual se inicia el ámbito temporal de aplicación, por ser cuando adquiere fuerza y se aplica a todos los casos que se hallan dentro de su hipótesis normativa.

La iniciación de vigencia, es la base culminante del procedimiento legislativo, marcándose el momento a partir del cual una ley debidamente publicada, adquiere fuerza obligatoria para quienes queden comprendidos dentro de su ámbito personal de validez.

Promulgados la ley o decreto, el Código Civil prevé dos situaciones diferentes:

²⁹ Carpizo, Jorge; El Presidencialismo Mexicano; Edit. Siglo XXI, México 1983, 11ª edic, p. 94.

- Cuando el legislador no expide la norma de iniciación de la vigencia, esto es, la que determinaría el día en que entra en vigor la ley o decreto.

- Cuando expide expresamente dentro de los artículos transitorios la norma que indica la iniciación de su vigencia.

Las reglas en el derecho mexicano respecto de la iniciación de vigencia de una ley, se encuentra establecidos en los artículos 3° y 4° del Código Civil en materia Federal, estructurando dos sistemas.

a) Sucesivo. el artículo 3° del Código Civil señala que las leyes, reglamentos, etc, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial (Diario Oficial de la Federación), agregándose que en los lugares distintos al lugar de la publicación (Distrito Federal) se requiere que, además de los tres días, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad. De la cual atañe la vigencia inicie de forma sucesiva en unos lugares antes que en otros de acuerdo con la distancia de los mismos con el Distrito Federal.

Es de señalarse que el periodo que media entre la publicación de la ley y su entrada en vigor se conoce en la doctrina como *vacatio legis*; respondiendo esta voz, a la idea de que daba haber un término durante el cual quienes deben cumplir la ley pueden enterarse de su contenido y obedecerla consecuentemente. Transcurrido este plazo, la ley es obligatoria para todos los que se encuentren en

la hipótesis normativa, haciéndose evidente el principio de que la ignorancia de la ley no exime su cumplimiento.

B) Sincrónico. el artículo 4° del Código Civil establece que al la ley, reglamento, etc., fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que la publicación haya sido anterior. De acuerdo a este sistema, al cuerpo normativo entra en vigor simultáneamente, de forma sincrónica, en toda la República así como federal, en la fecha señalada por la norma de iniciación de su vigencia.

Esta disposición encierra también un problema importante, pues al señalar que la ley empezare a regir el día que la misma señala con tal de que haya sido publicada con anterioridad, la *vacatio legis* puede desaparecer, pues el artículo transitorio del ordenamiento podría señalar que la ley antraría en vigor el mismo día de su publicación.

La mayoría de las leyes federales y locales utilizan el sistema asincrónico, siendo muy usual la declaración de que la ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el periódico oficial, quedando reducida la *vacatio legis* a un solo día.

CAPITULO IV

FORMULACION DE INICIATIVAS POR EL PODER JUDICIAL

1 .- LA INICIATIVA DE LEY POR EL PODER JUDICIAL EN EL DERECHO COMPARADO CON AMERICA LATINA.

- Bolivia

De acuerdo a lo preceptuado en la "Constitución Política del Estado", Bolivia es una República unitaria, con un gobierno democrático representativo, en donde la soberanía es ejercida a través de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cuya independencia y coordinación de los mismos son la base del gobierno. No pudiendo ser reunidas las funciones legislativas, ejecutiva y judicial en un solo órgano.

El artículo 59 ubicado en el Capítulo I de "Disposiciones Generales" del Título I, "Poder Legislativo"; en la parte segunda de la misma constitución, se hace manifiesto:

Art. 59. Son atribuciones del Poder Legislativo.

1°. Dictar leyes, abrogarlas, derogarlas, modificarlas o interpretarlas.

2°. A iniciativa del Poder Ejecutivo, imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario, así como decretar los gastos fiscales. Sin embargo, el Poder Legislativo, a pedido de una de uno de sus miembros, podrá requerir del Ejecutivo la presentación de proyectos sobre aquellas materias.

Si el ejecutivo, en el término de veinte días, no presentase el proyecto solicitado, el representante que lo requirió u otro parlamentario podrá presentar el suyo para su consideración y aprobación. Las contribuciones se decretarán por tiempo indefinido, salvo que las leyes respectivas señalen un plazo determinado para su vigencia.

3°. Fijar, para cada gestión financiera, los gastos de la Administración Pública, previa presentación del Proyecto de Presupuesto por el Ejecutivo.

4°. Considerar los planes de desarrollo que el Poder Ejecutivo pesa e su conocimiento.

5°. Autorizar y aprobar la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado, así como los contratos relativos a la explotación de las riquezas nacionales.

6°. Conceder subvenciones o garantías de interés para la realización e incremento de obras públicas y de necesidad social.

7°. Autorizar la enajenación de bienes nacionales, departamentales, municipales, universitarios y de todos los que sean de dominio público.

-
- 8°. Autorizar al Ejecutivo la adquisición de bienes inmuebles.
 - 9°. Autorizar a las Universidades la contratación de empréstitos.
 - 10°. Establecer el sistema monetario y el de pesos y medidas.
 - 11°. Aprobar anualmente la cuenta de gastos e inversiones que deben presentar el Ejecutivo en la primera sesión de cada legislature.
 - 12°. Aprobar los tratados, concordatos y convenios internacionales.
 - 13°. Ejercitar influencia diplomática sobre actos no consumados o compromisos internacionales del Poder Ejecutivo.
 - 14°. Aprobar, en cada Legislatura, la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz.
 - 15°. Permitir el paso de tropas extranjeras por el territorio de la República, determinando el tiempo de su permanencia.
 - 16°. Analizar la salida de tropas nacionales del territorio de la República, determinando el tiempo de su ausencia.
 - 17°. A iniciativa del Poder Ejecutivo, crear y suprimir empleos públicos, señalar sus atribuciones y fijar sus emolumentos.
- El Poder Legislativo podrá aprobar, rechazar o disminuir los servicios, empleo o emolumentos propuestos, pero no podrá aumentarlos salvo los que correspondan al Congreso Nacional.
- 18°. Crear nuevos Departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones, así como fijar sus límites, habilitar puertos mayores y establecer aduanas.
 - 19°. Decretar amnistías por delitos políticos y conceder indulto previo informe de la Corte Suprema de Justicia.

20°. Nombrar a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.

21°. Designar representantes ante las Cortes Electorales.

22°. Ejercer, a través de la Comisiones de ambas Cámaras, la facultad de fiscalización sobre las entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta.

En el Capítulo V del mismo Título denominado "Procedimiento legislativo", se expone:

Art. 71. Las leyes, exceptuando los casos previstos por las atribuciones 2°, 3°, 4°, 5° y 14°, del artículo 59, puede tener origen en el Senado o en la Cámara de Diputados, e proposición de una o más de sus miembros, del Vicepresidente de la República, o por mensaje del Poder Ejecutivo, a condición, en este caso, de que el proyecto sea sostenido en los debates por el Ministro del respectivo despacho.

La Corte Suprema podrá presentar proyectos de ley en materia judicial y reforma de Códigos mediante mensaje dirigido al Poder Legislativo.

- Cuba

De acuerdo a la constitución cubana adoptada mediante referendo del país correspondiente, y publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba el 1° de

agosto de 1992; mediante la cual Cuba se constituye en un Estado socialista, organizado como república unitaria y democrática, donde la soberanía reside en el pueblo, de que dimana todo el poder estatal, mismo que se ejerce, directamente o por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos derivados del Estado.

En el Capítulo X de la constitución de referencia, denominado "Órganos Superiores del Poder Popular"; se halla el artículo 66, mismo que refiere:

Art. 66. La iniciativa de las leyes compete:

- e) A los diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular;**
- b) Al consejo de Estado;**
- c) Al consejo de Ministros;**
- ch) A las Comisiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular;**
- d) Al Comité Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y a las Direcciones Nacionales de las demás organizaciones de masas sociales;**
- a) Al Tribunal Supremo Popular, en materia relativa a la administración de justicia;**
- f) A la fiscalía General de la República, en materia de su competencia;**
- g) A los ciudadanos. En este caso será requisito indispensable que ejerciten la iniciativa diez mil ciudadanos, por lo menos, que tengan la condición de electores.**

- Ecuador

Conforme a la Codificación de la Constitución Política de la República de Ecuador, aprobada por el Plenario de las Comisiones Legislativas del Congreso Nacional, en Quito, el 31 de marzo de 1993, Ecuador es un estado soberano, cuya forma de gobierno es republicano, presidencial, efectivo, responsable y alternativo; en el que la soberanía radica en el pueblo, ejercida por los órganos del poder público.

En la Segunda Parte de la Constitución aludida, Título I designa como "De la Función Legislativa", en su Sección II que abarca de los artículos 66 al 77, denominado "De la formación y sanción de las Leyes"; acerca de la iniciativa expone:

Art. 66. La iniciativa para la expedición de las leyes corresponde a los Legisladores, el Congreso Nacional, a las Comisiones Legislativas, al Presidente de la República y a la Corte Suprema de Justicia.

Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de leyes.

El ejercicio de este derecho lo regula la ley.

Si el Presidente de la República presentare un proyecto de ley, podrá intervenir en la discusión, sin voto, por sí o mediante delegación, para la cual se le comunicará expresamente.

Si un proyecto de ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificados por él de vigente, el Congreso Nacional, o en su receso, al Plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo, dentro de un plazo de quince días. Si no lo hiciere, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto-ley en el Registro Oficial y encontrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. La reforma recibirá el mismo trámite previsto en el artículo 68 de esta Constitución para la formación de la ley. La derogatoria se hará en la misma forma, pero al Presidente de la República no podrá objetarla.

- El Salvador

De acuerdo al texto de la Constitución vigente desde el 20 de diciembre de 1983, integrado por las reformas que le fueron introducidas mediante los Decretos Legislativos del 31 de octubre de 1991 y 30 de enero de 1992, El Salvador es una República cuya soberanía reside en el pueblo y la ejerce en los términos que el orden constitucional prescribe.

En la Sección Segunda denominada "La ley, su formación, promulgación y vigencia", ubicada en el Capítulo I "Órgano Legislativo", del Título VI reconocido como "Órganos del Gobierno, Atribuciones y Competencias"; respecto a la iniciativa de leyes, alude:

Art. 133. Tiene exclusivamente iniciativa de ley:

1°. Los Diputados;

2°. El Presidente de la República por medio de sus Ministros;

3°. La Corte Suprema de Justicia en materias relativas al Organismo Judicial al ejercicio del Notariado y de la Abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales;

4°. Los Consejos Municipales en materia de impuestos municipales.

- Guatemala

En relación a la Constitución Política de la República de Guatemala, el Estado de Guatemala adquirió una forma de gobierno republicana, democrática y representativa; cuya soberanía emanada del pueblo, es delegada para su ejercicio en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, quedando al respecto de estos, prohibida la subordinación entre los mismos.

En el Título IV denominado "Poder Público" del Capítulo II consignado como "Organismo Legislativo", en su Sección Tercera sancionada como de "Formación y Sanción de la Ley", en cuyo artículo 174 infiere respecto a la iniciativa de ley:

Art. 174. iniciativa de ley. Para la formación de las leyes tienen iniciativa del diputados el Congreso, el Organismo Ejecutivo, a la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Superior de Guatemala.

- Honduras

A decir de la Constitución de la República, Honduras es un estado de derecho constituido como una República democrática e independiente, cuya soberanía emana del pueblo emanan los poderes del Estado, mismos que le ejercen en su representación.

En el Título V de dicha constitución denominado "De los Poderes del Estado", al interior de su Capítulo II sancionado como "De la formación, sanción y promulgación de la Ley"; refiere respecto a las iniciativas de leyes lo siguiente:

Art. 213. Tiene exclusivamente la iniciativa de Ley los diputados, el Congreso Nacional, el Presidente de la República, por medio de los secretarios de Estado, así como la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Nacional de Elecciones, en asunto de su competencia.

- Nicaragua

Conforme a la promulgada Constitución Política de la República de Nicaragua, ésta se constituye en una República democrática, participativa y representativa cuyos órganos de gobierno son: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral.

En el artículo 140, ubicado al interior del Capítulo denominado del "Poder Legislativo", correspondiente al Título "De la Organización del Estado" con numeral VIII; refiere:

Art. 140. Tienen iniciativa de ley los Representantes ante la Asamblea Nacional y el Presidente de la República; también la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral, en materias propias de su competencia. Este derecho de iniciativa será regulado por el Estado General y el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional.

- Panamá

Con respecto a la Constitución Política de la República de Panamá datada del año de 1972, modificada por los actos reformativos de 1978 y por el acto constitucional de 1985, el Estado de Panamá se constituye en un gobierno unitario, republicano, democrático y representativo; donde el Poder Público dimana del pueblo, ejercido por el Estado a través de los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitado y separadamente, más siempre en colaboración.

De acuerdo al Capítulo II de la "Formación de las Leyes", ubicado en el Título V de "El Organo Legislativo"; respecto a la iniciativa de leyes consigna:

Art. 158. Las leyes tienen su origen en la Asamblea Legislativa y se dividen así:

a) **Orgánicas**, las que se expiden en cumplimiento de los numerales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, y 16 del artículo 153.

b) **Ordinarias**, las que se expiden en relación con los demás numerales de dicho artículo.

Art. 159. Las leyes serán propuestas:

a) Cuando sean orgánicas:

1. Por Comisiones permanentes de la misma Asamblea Legislativa.

2. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo del Gabinete.

3. Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales.

b) Cuando sean ordinarias, por cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, Ministros de Estado o los Presidentes de los Consejos Provinciales, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete y del Consejo Provincial respectivamente.

Todos los funcionarios antes mencionados tendrán derecho a voz en las sesiones de la Asamblea Legislativa. En el caso de los Presidentes de los Consejos Provinciales, los mismos tendrán derecho a voz cuando se trate de proyectos de Leyes presentados por éstos.

Las leyes orgánicas necesitan para su expedición del voto favorable en segundo y tercer debate, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa. Las ordinarias sólo requerirán la aprobación de la mayoría de los Legisladores asistentes a las sesiones correspondientes.

- Perú

A decir de la Constitución Política del Perú, refiere la constitución de una República con un gobierno unitario, representativo y descentralizado, organizado bajo el principio de separación de poderes, cuyo poder estatal emanan del pueblo en beneficio de éste.

En el Capítulo III "De la Formación y Promulgación de las Leyes", circunscrito al Título IV, denominado "De la Estructura del Estado"; refiere respecto de la Iniciativa de ley, lo siguiente:

Art. 107. El Presidente de la República y los congresistas tienen derecho de iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que le son propias los otros poderes del Estado, las Instituciones Públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales. Así mismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a la ley.

- República Dominicana

Conforma a la Constitución de la República Dominicana, ésta se constituya en una Nación con un gobierno civil, republicano, democrático y representativo; cuya soberanía corresponde al pueblo, de quien emanan los poderes del Estado, ejercidos por el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, en independencia de su ejercicio entre ellos.

En la Sección VI "De la formación y efectos de las leyes", del Título IV de la constitución a tratar, consigna respecto a la iniciativa de ley, lo que se expone a continuación:

Art. 38. Tiene derecho a iniciativa en la formación de las leyes:

- a) Los Senadores y Diputados.**
- b) El Presidente de la República.**
- c) La Suprema Corte de Justicia en asuntos judiciales**
- d) La Junta Central Electoral en asuntos electorales.**

El que ejerza ese derecho podrá sostener su moción en la otra Cámara, si es el caso del inciso a) de este artículo, y en ambas Cámaras mediante representante si se trata de uno cualquiera de los otros tres casos.

- Venezuela

De acuerdo a la Constitución de la República de Venezuela, esta última se constituye en un Estado Federal, con un gobierno democrático, representativo, responsable y alternativo, y soberanía, emanado del pueblo se ejerce por los órganos del Poder Público.

Al respecto de la Iniciativa de leyes en la constitución de referencia, se encuentra en el Capítulo V "De la formación de las leyes", inscrito en el Título V intitulado "Del Poder Legislativo Nacional", en cuyo artículo 165 señala:

Art. 165. La iniciativa de las leyes corresponde:

- 1°. A la Comisión Delegada del Congreso o a las Comisiones Permanentes de cualquiera de las Cámaras;**
- 2°. Al Ejecutivo Nacional;**
- 3°. A los Senadores o Diputados en número no menor de tres;**
- 4°. A la Corte Suprema de Justicia, cuando se trata de leyes relativas a la organización y procedimiento judicial.**
- 5°. A un número no menor de veinte mil electores, identificados de acuerdo a la ley.**

2.- CONSIDERACIONES GENERICAS QUE NIEGAN EL DERECHO A FORMULAR INICIATIVAS POR EL PODER JUDICIAL.

No existe alguna razón vehemente por lo que el Poder Judicial no pueda formular iniciativas de ley en la esfera de su competencia; mas en embargo dentro de estas es de mencionar lo apuntado por Miguel Lanz Duret en su obra Derecho Constitucional Mexicano:

"... respecto del Poder Judicial, al cual nuestra Constitución no ha permitido la mas ligera influencia en la confección de leyes, porque siendo aquel el órgano del Estado que tiene a su cargo la función jurisdiccional, para fijar el derecho aplicando la ley, habría riesgo de falta de imparcialidad si habiendo externado su opinión en determinado sentido los titulares del Poder Judicial durante la discusión de las leyes, tuvieran que aplicarlas en sentido contrario después de votadas."¹

La imparcialidad aducida por el autor anteriormente referido, de igual forma es utilizado por el destacado constitucionalista Felipe Tena Ramírez en su obra Derecho Constitucional Mexicano, al referir lo siguiente:

"La evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los mas indicados para interpretar las necesidades del país. Las demás autoridades se igualan a los

¹ Lanz Duret, Miguel; Derecho Constitucional Mexicano; Cia. Editorial Continental, S.A., 1982, 8a. edic., p.151.

particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano el más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, pero que no tiene dicha facultad, por considerarse que debe haber completa separación entre la función del juez, que es interprete de la ley, y la del legislador en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa ¿Como podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiere formulado?².

Incluso, en apoyo de las ideas anotadas anteriormente se ha mencionado respecto de la formulación de iniciativas que es " al poder ejecutivo federal, a quien de hecho corresponde esta función en casi toda su extensión, ya que es el, el único que cuenta con el aparato necesario para el debido estudio y preparación de las leyes que va requiriendo el país."³

Siendo estas últimas razones formales para negar la formulación de iniciativas de ley por parte del Poder Judicial; siendo advertidas de igual forma razones reales para la negación de tal derecho, las cuales se circunscriben a la sujeción de dicho poder al ejecutivo federal.

Lo anterior, comprendido por el mito de inocuidad política del Poder Judicial a que refiere Manuel González Oropeza en su artículo " Marbury v. Madison: La Política en la Justicia", auspiciado por la obra de Locke, Montesquieu

² Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; Edit. Porrúa, S.A., 1990, 28a. edic, p. 285.

³ Sayeg Hielu, Jorge; Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano; Edit. Porrúa, S. A., 1987, 1ª edic, p. 345.

y El Federalista, en cuyo numero 78 determino que "en virtud de que el Judicial no cuenta con poder sobre le espede ni sobre le boise, por lo que mas que fuerza e voluntad únicementa tiene juicio, se constituye en la rama de gobierno menos peligrosa."

Siendo retomado esto por el tratadista Felipe Tena Ramírez en su obra Derecho Constitucional Mexicano, el señalar que el carecer de voluntad autónoma y fuerza material el judicial federal se considere como un departamento del ejecutivo, mas en sentido formal, se le reconoce con el carácter de Poder Federal e le par de los otros dos.

Encontrando medios de control, en la sujeción mencionada el interior de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de las que son dables de mención las siguientes:

- Nombremiento .- supeditado dicho acto por lo señalado en el artículo 96 de la propia Carta magna.

Art. 96. Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designare el Ministro que debe cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere

dentro de dicho plazo, ocupara el cargo de Ministro la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República cometerá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupara el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.

El acto de nombramiento fue debatido intensamente en el Congreso Constituyente de Querétaro, toda vez que se quería evitar cualquier injerencia del Ejecutivo Federal con el Poder Judicial; hecho enfatizado en la intervención de don Hilario Medina, al referir lo siguiente:

"La intervención del ejecutivo -decía Medina-, tal como lo propone el proyecto es, a mi manera de ver, lo que mas ha preocupado el escrúpulo de los señores representantes. Yo ruego, a ustedes, señores diputados, se sirvan leer atentamente la manera como esta concebido el precepto. Se dice que el Congreso, señores diputados, es decir, en la reunión de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, que el Congreso elegirá una vez que se haya presentado los candidatos, y por escrutinio secreto a los que deban ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia; que se comunicare al Poder Ejecutivo cuales son los candidatos, para que pueda proponer, si quiere, a muchos otros y entren también en la discusión. Esta es, señores, una intervención tan efectiva del Poder Ejecutivo, que

debemos temar qua si el ejecutivo impone candidatos, los acepte la Asamblea con la simple comunicaci3n que tiene el Congreso para invitar al Poder Ejecutivo a qua presente candidatos para discutirlos ampliamente conforme al art3culo, y para votarlos despu3s en escrutinio secreto; no es una garant3a bastante para qua no se defrauden los intereses p3blicos y para que se respete as3 la voluntad popular que asta en la elecci3n indirecta, que en realidad viene a ser la que se propone.”⁴

Operando en el precepto definitivo, relativo al nombramiento ministerial de la Suprema Corte, de qua incumb3a al Congreso de la Uni3n en funci3n de Colegio Electoral la designaci3n respectiva en escrutinio secreto y por mayor3a absoluta de votos, de los candidatos que cada legislativo local propusiera; reformando tal precepto en agosto de 1928, quedando en el sentido que hasta la fecha tiene.

- Remuneraci3n .- en el animo del constituyente al redactar el art3culo 94 constitucional en su octavo p3rrafo, por el cual se significa en una garant3a tendiente a asegurar la independencia del Poder Judicial; toda vez qua con la amenaza de reducir sus sueldos, los otros poderes estar3an pretendiendo en un momento dado coaccionar a los jueces federales.

Art. 94 ...

“La remuneraci3n que perciben por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y

⁴ Diario de los Debates, Tomo II.

los Consejeros de la Judicature Federal, no podrán ser disminuida durante su encargo."

Sin embargo a pesar de la prohibición declarada en dicho artículo 94 constitucional, se encuentra dicha garantía echada a tierra, al existir supeditación económica del Poder Judicial a la autoridad hacendaría del Estado mexicano, misma que es una Dependencia del Ejecutivo Federal; significándose con esto una situación palpable y dolorosa, por la exigüidad e insuficiencia de las partidas presupuestales asignadas para la satisfacción de las necesidades económicas de dicho poder, no obstante las crecientes necesidades de aquel órgano del Estado.

Art. 100 ...

"La Suprema Corte de Justicia elaborara su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación . Con ambas se integrare el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación..."

Tomando estas dos últimas aseveraciones reales de sujeción del Poder Judicial al Ejecutivo, ejemplifican claramente algunas consideraciones por las cuales se niega el derecho a formular iniciativas de ley por parte del Poder Judicial.

3 .- CONSIDERACIONES GENERICAS EN FAVOR DE LA FORMULACION DE INICIATIVAS DE LEY POR EL PODER JUDICIAL EN EL AMBITO DE SU COMPETENCIA.

Al ser sustituido el régimen federal por el centralista en la Constitución de 1836, la Corte Suprema de Justicia como órgano máximo de la República, integrada por once ministros y un fiscal, dicho tribunal tenía una extensa órbita de atribuciones: " iniciaba leyes con el ramo de justicia e interpretaba las que contenían dudas..."⁵

En las Bases Orgánicas de 1843 se conservó la estructura del Poder Judicial dada en la ley suprema inmediata anterior, subsistiendo la facultad de formular iniciativas en el ámbito de su competencia, y no obstante que en ella se suprimió el Supremo Poder Conservador, la autonomía funcional de la Corte se afectó considerablemente por la injerencia que en la administración de justicia tenía el Poder Ejecutivo.

En la Constitución de 1857 fue suprimida la facultad al Poder Judicial Federal de presentar iniciativas de ley; acto al cual el doctrinario Isidro Montiel y Duarte en su obra Tratado de las Leyes y su aplicación, refirió: "... siendo de lamentar que haya quitado al poder judicial el derecho de iniciativa que antes tenía; y es de lamentar esta novedad, por que ninguna conoce mejor que el poder judicial, los inconvenientes prácticos de las leyes y los remedios que necesitan."⁶

⁵ Burgos Orihuela, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; Edit. Porrúa, S. A., 1994, 9ª edic, p. 628.

⁶ Montiel y Duarte, Isidro; Tratado de las Leyes y su aplicación; Reimpresión por Editorial UNAM, 1978, p. 84.

A fin de situar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un plano de igualdad con los demás órganos facultados para la presentación de iniciativas de ley, es menester que le sea atribuido el mismo; siendo justificado lo anterior, "toda vez que este tribunal por su contacto cotidiano con la problemática y necesidades de justicia federal y con las instituciones e instrumentos jurídicos que en su impartición constantemente maneja y aplica, la que con mejor conocimiento esta capacitada para proponer las medidas legales que estime conveniente a efecto de perfeccionar esa importantísima función pública."⁷

Prosigue el maestro Burgoa al señalar: "se antoja paradójica y absurda, ya que en cuestiones eminentemente jurídicas, que para su tratamiento atingente y exhaustivo requieren una sólida preparación y una nutrida y fecunda experiencia, la Suprema Corte tenga que someterlas a la consideración de funcionarios que por la índole de su misma actividad pública no están debidamente enterados de la problemática de la justicia federal, de sí ya tan compleja."⁸

En el sentido de lo expuesto por el catedrático Ignacio Burgoa Orihuela no existe una vehemente razón que impida la formulación y presentación de iniciativas de ley en lo tocante al ramo de la administración de la justicia federal, toda vez que esa atribución es legítima como acto aconsejable para el mejoramiento trascendental de la función pública, ya que ninguna entidad u órgano del Estado es idóneo para proponer directamente al Congreso de la

⁷ Op. Cit., Burgoa Orihuela, Ignacio, 379.

⁸ Idem, p. 380.

Unión; las reformas constitucionales y legales que etafían a la necesidad jurídico-social.

A decir del obispo Hoadly: "aquel que tiene una absoluta autoridad para interpretar cualesquiera normas jurídicas escritas o hebladas, es en realidad el verdadero legislador para todas los fines y propósitos, y no la persona que por primera vez las escribió o transmitió verbalmente".

En mención de Grey por "la forma en que una ley es impuesta a la comunidad como regla de conducta resulta de la interpretación de tal ley por los tribunales, estos injertan vida en las palabras muertas del texto legal"⁹.

Entre otras razones por las cuales se considera conveniente la formulación de iniciativas por el Poder Judicial, se encuentra el de hacer efectivo el principio de rigidez constitucional, estribando en dar injerencia a la Suprema Corte de Justicia en toda labor de reforma o adición constitucional cuyo escusación estuviere implicada en cuestiones o problemas de índole eminentemente jurídicas, pues siendo dicho alto organismo jurisdiccional el supremo interprete de la Ley Fundamental, según se le ha reputado por la tradición y doctrina constitucionales, es el habilitado y epto para juzgar la conveniencia, el acierto y eficacia de toda ampliación aditiva o reforma que se proponga a la Constitución.

⁹ Hans Kelsen, Teoría General del Derecho y el Estado, Trac. Eduardo García Maynez, México 1988, UNAM, 4ª Reimpresión, p. 182-183

¹⁰ Idem, p. 183.

De acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior "pueda existir un órgano especial establecido para este fin, por ejemplo, un tribunal especial, el llamado 'tribunal constitucional'"¹¹.

Otra de las conveniencias que menciona el tratadista Burgoa Orihuela para la formalicen de iniciativas por el Poder Judicial, es aquella que se observa para el mayor y más efectivo funcionamiento en su propio ámbito de competencia. Referido lo anterior al sometimiento de su "consideración de cualquier acto de autoridad por las diferentes vías jurídico-procesales que inciden dentro de su competencia, primordialmente el juicio de amparo, ponderando tal acto a la luz de la Ley Fundamental, invalidándolo en caso de que sea contrario a la misma, independientemente de la índole o jerarquía de la autoridad que lo haya ordenado o ejecutado."¹²

Por su parte el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Juventino Castro Castro asevera respecto de la presentación de iniciativas de Ley por parte del Poder Judicial: "tiene el propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila. ...Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública."

¹¹ Idem, p. 186.

¹² Op. Cit., Burgoa Orihuela, Ignacio, p. 380.

Como ya se ha mencionado en el presente trabajo, el derecho de iniciativa fue atribuido a la Suprema Corte de justicia en lo relativo a la administración de su ramo; en las constituciones de 1836 y 1843, así como en la actualidad, en algunas entidades federativas es conferido tal derecho al poder judicial, concurriendo con diputados locales, gobernadores estatales y ayuntamientos municipales en los estados de su jurisdicción; siendo casi unánime la legislación local respecto de dicha prerrogativa.

Sin dejar a un lado la gran preponderancia que tendría la formalicen y presentación de iniciativas de ley por parte del poder judicial en el ámbito de su competencia, toda vez que de esta forma se iniciaría la real independencia de dicho poder con respecto del Ejecutivo Federal, permitiendo con ello la impartición de justicia de una forma pronta, completa e imparcial.

CONCLUSIONES

- I.- La División de Poderes como en los albores de su ejercicio, se fija en el constitucionalismo mexicano como garante de inviolabilidad de la libertad del Supremo Poder Federal.**

- II.- El Supremo Poder Federal, es aquella facultad de mando pugnada por la delegación de los Estados integrantes de la Federación Mexicana, dividido en las funciones propias de un Estado democrático: legislativas, ejecutivas y judiciales.**

- III.- El Poder Judicial se encuentra desprovisto en el ámbito de su competencia de voluntad autónoma y poder de mando, a lo cual se evidencia un incompleto equilibrio de fuerzas al interior de los poderes federales.**

- IV.- A pesar de ser la ley y al decreto resoluciones emanadas del Congreso, se diferencian entre sí por la generalidad, abstracción e impersonalidad con que debe contar la primera.**

- V.- La iniciativa de ley es la prerrogativa necesaria para llevar al cabo la creación del derecho objetivo, subordinado este por un orden jurídico centrado en la función eminentemente legislativa.**

-
- VI.- El ejercicio de la facultad de iniciar leyes en el marco historico-constitucional mexicano no ha tenido variaciones fundamentales; siendo dable mencionar, que el Poder Judicial en dos constituciones le ha sido conferido el derecho de iniciar leyes, como es el caso de las constituciones de 1836 y 1843.**
- VII.- La conformación del derecho positivo mexicano es al travez de los diversos ordenamientos jurídicos expedidos, previa satisfacción de diversas y variadas etapas, que en su conjunto integran el denominado Proceso Legislativo.**
- VIII.- La regulación normativa del Proceso Legislativo se encuentra consignada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Ley Orgánica y reglamentaria del Congreso de la Unión; hecho por cual previó el constituyente la expedición de ordenamientos jurídicos que satisfagan la necesidad social imperante del país.**
- IX.- En la actualidad el Poder Ejecutivo es quien legisla en detrimento del legislativo, dado el cumulo de iniciativas a que da origen; además de no pugnarse una verdadera discusión en el seno del Legislativo, a consecuencia de la falta de preparación cultural y jurídica de sus integrantes, propiciándose con esto la falta de garantía de expedir normas jurídicas justas y efectivas.**

-
- X.- El fortalecimiento del Estado de Derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de la Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias.**
- XI.- En el ánimo de la impartición de justicia pronta, completa e imparcial, es menester que al órgano judicial cuente con la libertad y seguridad de sus actos respecto de los otros poderes, en especial del ejecutivo; quien el través de sus facultades conferidas en la constitución, hace de aquel quizá una de sus dependencias.**
- XII.- La presentación de iniciativas de ley por parte del Poder Judicial es una necesidad en la procuración de justicia, probada de forma reiterada en el continente americano y Estados integrantes del estado Mexicano; permitiéndose con ello la existencia de algún nexo real entre el órgano judicial y la realidad social.**
- XIII.- La negación a formular y presentar iniciativas por el Poder Judicial no encuentra sustento vehemente en su aspecto formal; toda vez que como se acentó en la investigación puesta a consideración, ya ha operado en la historia jurídica constitucional mexicana dicha facultad, retraída la misma a consideración del exacerbado presidencialismo pujante desde el siglo pasado.**

XIV.- Es menester que la atribución de facultades de iniciativa al Poder Judicial, y aún más, en la determinación sobre proyectos elaborados por el ejecutivo relacionado con las actividades judiciales; sean previas como apoyo para la reforma judicial y procesal requerida en el país.

XV.- La actualidad de la Reforma del Estado, que debe entenderse del gobierno, han acordado dar cause legal mediante la reforma constitucional correspondiente a la iniciativa popular. Lo que refuerza la postura que sustento en relación a la iniciativa de ley presentada por parte del Poder Judicial Federal. Sería conveniente que esta misma facultad se conceda en las constituciones locales a los Poderes Judiciales de las entidades federativas.

XVI.- La presentación de Iniciativas de Ley por parte del Poder Judicial pugnaría por el fortalecimiento del mismo, en beneficio de un mejor equilibrio en las tres ramas del Poder Público; obteniendo con ello además, el fortalecimiento del Legislativo y Judicial, con el subsecuente acomodo y eficacia del Ejecutivo Federal.

XVII.- Propongo sea reformado el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer un marco jurídico con el

contenido de la investigación puesta a consideración; con la adición de una fracción en la cual se refiera al derecho de iniciar leyes o decretos por parte del Poder Judicial en las materias que le conciernan.

XVII.-La reforma aludida conllevaría al perfeccionamiento del régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, cimentando un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a las necesidades de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

- **ACOSTA ROMERO, MIGUEL.**
TEORIA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO.
- **ACOSTA ROMERO, MANUEL.**
75° ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS E.U.M.
EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO.
- **AFTALION, ENRIQUE F. Y VILLANUEVA, JOSE.**
INTRODUCCION AL DERECHO.
EDITORIAL ABELEDO-PERROT, BUENOS AIRES.
- **BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.**
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
EDITORIAL PORRUA; MEXICO.
- **CALZADA PADRON, FELICIANO.**
DERECHO CONSTITUCIONAL.
EDITORIAL HARLA, MEXICO.
- **CAMARA DE DIPUTADOS.**
DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO.
EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRUA, S.A., MEXICO.
- **CAMPOSECO CADENA, MIGUEL ANGEL.**
TEMAS LEGISLATIVOS.
CAMARA DE DIPUTADOS, MEXICO.
- **CARPIZO, JORGE.**
EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.
EDITORIAL SIGLO XXI, MEXICO.
- **CARPIZO, JORGE.**
LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917.
EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO.
- **CARPIZO, JORGE - MADRAZO, JORGE.**
DERECHO CONSTITUCIONAL.
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS / UNAM, MEXICO.
- **CASTILLO LARRAÑAGA, JOSE Y DE PINA VARA, RAFAEL.**
DERECHO PROCESAL CIVIL
EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO.

-
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL.
ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL.
EDITORIAL PORRUA, MEXICO.
 - DE PINA VARA, RAFAEL.
DICCIONARIO DE DERECHO.
EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO.
 - ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.
EDITORIAL DRISKILL, S.A., BUENOS AIRES.
 - FERNANDEZ VAZQUEZ, EMILIO.
DICCIONARIO DE DERECHO PUBLICO.
EDITORIAL ASTREA, BUENOS AIRES.
 - GARCIA MAYNEZ, EDUARDO.
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.
EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO.
 - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS / UNAM.
DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.
EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO.
 - KELSEN, HANS.
TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y EL ESTADO.
..TRADC. EDURDO GARCIA MAYNEZ.
UNAM, MEXICO 1989.
 - LANZ DURET, MIGUEL.
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
CIA. EDITORA CONTINENTAL, S.A., MEXICO.
 - LASTRA LASTRA, JOSE MARIA.
FUNDAMENTOS DE DERECHO.
EDITORIAL MC. GRAW HILL, MEXICO.
 - MERCADO LUNA, RICARDO.
FACULTADES COLEGISLATIVAS DEL PODER JUDICIAL..
JURISPRUDENCIA ARGENTINA, BUENOS AIRES.
 - MONTIER Y DUARTE, ISIDRO.
TRATADO DE LEYES Y SU APLICACION.
REIMPRESION UNAM, MEXICO.
 - MORENO DIAZ, DANIEL
DERECHO LEGISLATIVO MEXICANO.
CAMARA DE DIPUTADOS, MEXICO.

-
- PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.
OBRA JURIDICA MEXICANA.
GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO, MEXICO.
 - REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.
DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.
MADRID.
 - ROJINA VILLEGAS, RAFAEL
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.
EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO.
 - ROSETE RAMIREZ, FRANCISCO.
LA LEY Y EL PROCESO LEGISLATIVO EN MEXICO.
CAMARA DE DIPUTADOS, MEXICO.
 - SABINE, A. GEORGES.
HISTORIA DE TEORIA POLITICA.
EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO.
 - SAYEG HELU, JOSE.
INSTITUCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO.
 - SCHMILL ORDOÑEZ, ULISES.
EL SISTEMA DE LA CONSTITUCION MEXICANA.
EDITORIAL MANUEL PORRUA, MEXICO.
 - SENADO DE LA REPUBLICA / UNAM.
POLITICA Y PROCESO LEGISLATIVO.
EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRUA, MEXICO.
 - SERRA ROJAS, ANDRES.
DERECHO ADMINISTRATIVO I.
EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO.
 - SERRA ROJAS, ANDRES.
TEORIA DEL ESTADO.
EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO.
 - TENA RAMIREZ, FELIPE.
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO.
 - TENA RAMIREZ, FELIPE.
LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1908 - 1976.
EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO.

**- VALDES, JOSE C.
ORIGENES DE LA REPUBLICA MEXICANA.
UNAM, MEXICO.**

**- VARIOS AUTORES
TECNICA LEGISLATIVA.
EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO.**

LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**
- LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.**
- LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**
- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**
- CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL.**

OTRAS PUBLICACIONES

- DIARIO DE DEBATES.
TOMO II.**