

171
21



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

LA FACULTAD CONSTITUCIONAL QUE DEBE TENER EL PODER
JUDICIAL DE ENVIAR INICIATIVAS DE LEY AL CONGRESO,
COMO UNA FORMA DE LOGRAR EL EQUILIBRIO ENTRE
LOS PODERES DE LA UNION.

T E S I S .
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ALFREDO GOMEZ MARTINEZ

ASESOR : LIC. JUAN JOSE VIEYRA SALGADO

MEXICO.

1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS.

A DIOS GRACIAS :

*Por permítrime llegar a la
culminación del presente trabajo.*

A MIS PADRES :

JESÚS GÓMEZ ALVAREZ.

MARTA MARTÍNEZ OROZCO.

*Por haberme dado la vida y
brindarme su apoyo a lo largo
de mi vida como estudiante,
apoyo que en ocasiones fue a base
de esfuerzo y sacrificio.*

*Gracias padres por darme la herencia
más grande y valiosa del mundo: mis estudios.*

LOS QUIERO.

A MIS HERMANOS :

ROCIO, GERARDO, LETICIA.

*Compañeros de alegrías y tristezas,
con quien he compartido muchos momentos
de mi vida, pero sobre todo
porque en ustedes siempre encontraré
un apoyo sincero e incondicional.*

A MIS SOBRINOS :
SHELVEY DENISSE, MARA MILDRED, DONOVAN.
Y CUÑADOS: RUBÉN COLÍN, JOSÉ LUIS ROSAS.

A MIS AMIGOS :
*Por la ayuda que me han brindado
en mi trayectoria como estudiante
y en todos aquellos momentos
que he necesitado el apoyo de
personas ajenas a mi familia;
asimismo por saber que siempre
encontraré en ustedes una
amistad franca y sincera.*

A LA U.N.A.M.
A LA E.N.E.P. ARAGÓN.:
*Por haberme cobijado en el seno
de sus aulas, pero principalmente
por darme la oportunidad
de pertenecer orgullosamente
a su cuerpo de egresados.*

A MIS PROFESORES :

*Con respeto y admiración por
haber dedicado su vida a la
docencia y por sus conocimientos,
comprensión y paciencia al
impartir sus cátedras.*

A MI ASESOR DE TESIS :

LIC. JUAN JOSÉ VIEYRA SALGADO.

*Le doy mi más sincero agradecimiento
por su colaboración incondicional.*

AL HONORABLE JURADO :

Mi agradecimiento.

INDICE .

INTRODUCCION.....	I.
CAPITULO I. EL DERECHO DE INICIAR LEYES.....	1.
1.1.-DIFERENCIAS ENTRE LEY Y DECRETO.....	1.
1.1.1.-CONCEPTO DE LEY Y DE LEY CONSTITUCIONAL.....	4.
1.1.2.-CONCEPTO DE DECRETO.....	11.
1.2.-EVOLUCION DEL DERECHO DE INICIAR LEYES EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.....	13.
1.2.1.-PRIMER ANTECEDENTE.....	14.
1.2.2.-SEGUNDO ANTECEDENTE.....	15.
1.2.3.-TERCER ANTECEDENTE.....	16.
1.2.4.-CUARTO ANTECEDENTE.....	17.
1.2.5.-QUINTO ANTECEDENTE.....	19.
1.2.6.-SEXTO ANTECEDENTE.....	20.
1.2.7.-SEPTIMO ANTECEDENTE.....	21.
1.2.8.-OCTAVO ANTECEDENTE.....	22.
1.2.9.-NOVENO ANTECEDENTE.....	23.
1.2.10.-DECIMO ANTECEDENTE.....	23.
1.2.11.-UNDECIMO ANTECEDENTE.....	24.
1.3.-DIVERSAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS FEDERATIVOS QUE OTORGAN EL DERECHO DE INICIAR LEYES AL PODER JUDICIAL.....	26.
1.3.1.-CONSTITUCION POLITICA DE AGUASCALIENTES.....	26.
1.3.2.-CONSTITUCION POLITICA DE COAHUILA.....	27.
1.3.3.-CONSTITUCION POLITICA DE COLIMA.....	27.
1.3.4.-CONSTITUCION POLITICA DE CHIHUAS.....	28.
1.3.5.-CONSTITUCION POLITICA DE CHIHUAHUA.....	28.
1.3.6.-CONSTITUCION POLITICA DE DURANGO.....	29.
1.3.7.-CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO.....	29.
1.3.8.-CONSTITUCION POLITICA DE GUANAJUATO.....	30.
1.3.9.-CONSTITUCION POLITICA DE GUERRERO.....	30.
1.3.10.-CONSTITUCION POLITICA DE HIDALGO.....	31.
1.3.11.-CONSTITUCION POLITICA DE JALISCO.....	31.
1.3.12.-CONSTITUCION POLITICA DE MICHOACAN.....	32.
1.3.13.-CONSTITUCION POLITICA DE MORELOS.....	32.
1.3.14.-CONSTITUCION POLITICA DE NAYARIT.....	33.
1.3.15.-CONSTITUCION POLITICA DE OAXACA.....	33.
1.3.16.-CONSTITUCION POLITICA DE QUERETARO.....	34.
1.3.17.-CONSTITUCION POLITICA DE SAN LUIS POTOSI.....	34.
1.3.18.-CONSTITUCION POLITICA DE SINALOA.....	35.
1.3.19.-CONSTITUCION POLITICA DE SONORA.....	35.
1.3.20.-CONSTITUCION POLITICA DE TABASCO.....	36.
1.3.21.-CONSTITUCION POLITICA DE TAMAILIPAS.....	36.
1.3.22.-CONSTITUCION POLITICA DE VERACRUZ.....	37.
1.3.23.-CONSTITUCION POLITICA DE YUCATAN.....	37.
1.3.24.-CONSTITUCION POLITICA DE ZACATECAS.....	38.

1.4.--DIVERSAS CONSTITUCIONES DE PAISES LATINOAMERICANOS QUE OTORGAN EL DERECHO DE INICIAR LEYES AL PODER JUDICIAL....	39.
1.4.1.--CONSTITUCION POLITICA DE BOLIVIA.....	39.
1.4.2.--CONSTITUCION POLITICA DE ECUADOR.....	40.
1.4.3.--CONSTITUCION POLITICA DE EL SALVADOR..	40.
1.4.4.--CONSTITUCION POLITICA DE GUATEMALA..	41.
1.4.5.--CONSTITUCION POLITICA DE HONDURAS..	41.
1.4.6.--CONSTITUCION POLITICA DE NICARAGUA..	42.
1.4.7.--CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA.....	42.
1.4.8.--CONSTITUCION POLITICA DE PERU.....	43.
1.4.9.--CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DOMINICANA.....	44.
1.4.10.--CONSTITUCION POLITICA DE VENEZUELA..	44.
CAPITULO II. EL EJERCICIO DEL PODER.....	46.
2.1.--SOBERANIA.....	46.
2.1.1.--CONCEPTO DE SOBERANIA.....	46.
2.2.2.--LA SOBERANIA Y EL ESTADO.....	49.
2.2.--DIVISION DE PODERES.....	50.
2.2.1.--TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES.....	50.
2.2.2.--LA DIVISION DE PODERES EN NUESTRO DERECHO.....	52.
2.3.--EL PODER LEGISLATIVO.....	54.
2.3.1.--FACULTADES DEL CONGRESO.....	58.
2.3.2.--FACULTADES LEGISLATIVAS.....	59.
2.3.3.--FACULTADES QUE MATERIALMENTE NO SON LEGISLATIVAS.....	60.
2.4.--EL PODER EJECUTIVO.....	61.
2.4.1.--FACULTAD DE PROMULGAR LAS LEYES.....	65.
2.4.2.--FACULTAD DE EJECUTAR LAS LEYES.....	67.
2.4.3.--FACULTAD REGLAMENTARIA.....	67.
2.4.4.--FACULTAD DE NOMBRAR Y REMOVER FUNCIONARIO.....	69.
2.4.5.--EL INDULTO Y LA AMNISTIA.....	69.
2.5.--EL PODER JUDICIAL.....	70.
2.5.1.--FUNCION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.....	71.
2.5.2.--COMPETENCIA DEL PODER JUDICIAL.....	73.
2.5.3.--EL JUICIO DE AMPARO.....	76.

CAPITULO III. LA FACULTAD CONSTITUCIONAL QUE DEBE TENER EL PODER JUDICIAL DE ENVIAR INICIATIVAS DE LEY AL CONGRESO, COMO UNA FORMA DE LOGRAR EL EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES DE LA UNION..... 77.

3.1.-EL JEFE DEL EJECUTIVO COMO UNICO INICIADOR DE LEYES.....	78.
3.2.-EL PODER LEGISLATIVO Y SU DERECHO DE INICIAR LEYES.....	83.
3.3.-EL PODER JUDICIAL COMO INICIADOR DE LEYES.....	99.
3.4.-EL EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES DE LA UNION.....	93.

CONCLUSIONES..... 107.

PROPUESTA..... 110.

BIBLIOGRAFIA..... 112.

INTRODUCCION .

Por medio del presente trabajo titulado "LA FACULTAD CONSTITUCIONAL QUE DEBE TENER EL PODER JUDICIAL DE ENVIAR INICIATIVAS DE LEY AL CONGRESO, COMO UNA FORMA DE LOGRAR EL EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES DE LA UNION"; se realizará un análisis al derecho de iniciar leyes o decretos, que se encuentra establecido en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el mismo que se encuentra ubicado en el capítulo II, del título tercero denominado "Del Poder Legislativo" y forma parte de la segunda sección, intitulada "De la iniciativa y formación de leyes".

El precepto antes mencionado otorga la facultad de iniciar leyes o decretos de manera exclusiva al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

De lo anteriormente dicho se deduce que el artículo 71 de la Constitución, tiene alguna deficiencia ya que debería de otorgar esta facultad también al Poder Judicial, que a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el más alto cuerpo judicial que lleva el pulso de la aplicación del derecho que está vigente en nuestra sociedad, de esta manera al tener pleno conocimiento de las insuficiencias, contradicciones y limitaciones de nuestro sistema jurídico, el pleno de la Suprema Corte de Justicia debe contar con el

derecho de iniciar leyes, con el fin de perfeccionar el Estado de Derecho, ya que la jurisprudencia establecida que es obligatoria para todos los demás tribunales, pero que no tiene efectos derogatorios de leyes anticonstitucionales, pues sólo beneficia a quien reclama el acto violatorio a través del juicio de amparo; y con mayor razón se debe de otorgar el derecho de iniciar leyes al Poder Judicial, si vemos que en la mayoría de los Estados de la federación en sus constituciones locales y gran parte de países del continente americano en sus respectivas constituciones federales, le otorgan esa facultad a dicho poder. Así mismo aprovecharemos la oportunidad para comentar algunas de las reformas que ha sufrido el Poder Judicial de la Federación, para que asuma una posición digna no servil ante los otros poderes.

El presente trabajo se dividirá en tres capítulos para su elaboración, el primero de ellos denominado "El derecho de iniciar leyes", en el cual se verá la evolución de el derecho de iniciar leyes o decretos a través de las diversas constituciones que han estado vigentes en nuestro país, así como también se verán los artículos de las constituciones locales de los Estados de la federación y de las constituciones de los países americanos que le otorgan al Poder Judicial el derecho de iniciar leyes.

En el segundo capítulo denominado "El ejercicio del poder" se estudiará el concepto de soberanía, la teoría de la división de poderes, la división de poderes en nuestro derecho y se realizará un breve análisis de las facultades de cada uno de los poderes de la unión.

Para terminar en el tercer capítulo denominado "La facultad constitucional que debe tener el Poder Judicial de enviar iniciativas de ley al Congreso, como una forma de lograr el equilibrio entre los poderes de la unión", se estudiará el derecho de iniciar leyes que tiene el Poder Ejecutivo, Legislativo y el Judicial como iniciador de leyes y como se lograría el equilibrio entre los poderes de la unión; asimismo nuestras propuestas al Poder Judicial Federal para que dignamente asuma su papel dentro de la división de Poderes.

CAPITULO I.- EL DERECHO DE INICIAR LEYES.

1.1.- DIFERENCIAS ENTRE LEY Y DECRETO.

Por principio de cuentas, diremos que de acuerdo a nuestro sistema constitucional, toda ley (cualquiera que sea su nombre) es un acto formal y materialmente exclusivo del Congreso de la Unión, y en ningún caso de una sola de las Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas.

Los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos versan sobre la iniciativa y formación de las leyes o decretos, en específico el artículo 70 establece que "toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas 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)".

Nuestra Constitución en la actualidad no explica en qué consiste la ley o el decreto, y cuales son sus diferencias; sobre el particular, la Constitución Centralista de 1836, en su Tercera Ley, en el artículo 48 si establecía las dos definiciones, dicho precepto a la letra mencionaba "Toda resolución del Congreso General tendrá

el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materia de interés común dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimiento o personas".

El gran jurista Gabino Fraga, al referirse al artículo 70 de la Constitución de 1917, dice: "En la discusión habida en el Constituyente con motivo de ese precepto, el diputado Moreno expresó la conveniencia de que las resoluciones del Congreso tengan el carácter de ley o decreto, estableciendo la distinción de que mientras la ley se refiere a un objeto general, el decreto sólo comprende un objeto particular. Sin embargo en esa ocasión se adoptó el criterio de la comisión, según el cual toda resolución legislativa del Congreso no puede tener más carácter que el de ley."

"Posteriormente, en la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, el artículo 64 de la Constitución de 1857, que corresponde al 70 de la Constitución de 1917, se modificó aceptando que las resoluciones del Congreso tienen el carácter de leyes o decretos, tal como lo había propuesto desde el principio el diputado Moreno. La Constitución no desconoce, pues, que entre las actividades del Poder Legislativo no puede establecerse una diferencia en razón de la diversa naturaleza de las resoluciones en las que se concreta aquella actividad, y a pesar de ello, a todos los sujetos el mismo régimen, únicamente por ser actos que emanan del mismo Poder. Debemos aclarar la distinción a que nos venimos refiriendo se ha echado al olvido en la práctica, en donde propiamente no se sigue ningún

criterio para distinguir una ley de un decreto."¹

Y en efecto en el derecho positivo mexicano se llama indistintamente decretos a las leyes y viceversa. Al respecto Tena Ramírez nos dice que dentro del concepto general de la ley "La Constitución vigente emplea esta palabra con diferentes denotaciones, en el artículo 70 de la Constitución opone la ley al decreto, esto es, usa aquel término en sentido estricto desde el punto de vista formal; en cambio, en la acepción que tiene la palabra ley en el artículo 133, refiérese a cualquier acto del Congreso incluyendo los decretos."²

De esta manera tenemos que la distinción entre ley y decreto es básicamente que la ley sólo puede emanar del Congreso y es una resolución de carácter obligatorio, abstracto e impersonal que trata sobre materias de interés común, en tanto que el decreto puede ser una resolución de alguna de las cámaras o de un mandamiento del Ejecutivo y es una resolución relativa a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas, es decir cuando se refiere a un objeto particular.

Por otra parte tenemos que la palabra "iniciativa" unida al término "ley" significa: el derecho de presentar o proponer un proyecto de preceptos o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales, se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.

¹ FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, 33a. ed., México, Editorial. Porrúa, 1994, págs. 37-38.

² TENA RAMÍREZ, FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, 24a. ed., México, Editorial. Porrúa, 1990, págs. 284-285.

La connotación "iniciativa" unida al término "decreto" significa: el derecho de presentar o proponer un proyecto de preceptos o disposiciones de carácter particular, es decir, que se refieran a determinados tiempos, corporaciones o establecimientos, como por ejemplo: las relativas al otorgamiento de licencias al titular del Ejecutivo.

1.1.1.- CONCEPTO DE LEY Y DE LEY CONSTITUCIONAL.

Quando nos referimos al término ley, estamos haciendo alusión a uno de los vocablos más utilizados por nosotros los abogados o profesionales del Derecho, por lo tanto es importante señalar que la palabra ley, no es exclusiva de los juristas, ya que no es un término técnico, si no vulgar, que forma parte del lenguaje usual. Este tiene varios significados por que no estamos en presencia de un vocablo inventado por la ciencia jurídica, ya que se ha tomado del lenguaje común.

Etimológicamente la palabra ley nos dice la Enciclopedia Jurídica OMEBA "Deriva este vocablo de la voz latina LEX, la cual a su vez, según la opinión más generalizada, tiene su origen en la palabra *legere* por referencia al precepto o regla que se lee."

"Con este sentido, la LEX representaba para los romanos el *ius scriptum* o derecho escrito, por oposición al derecho consuetudinario o no escrito."³

³ Enciclopedia Jurídica OMEBA, T. XVIII, Buenos Aires, Editorial. Bibliografía, 1974, pág. 316.

Dentro de la multiplicidad de significados del término ley, tiene diversos sentidos vulgares. La doctrina jurídica reduce estos significados en tres grupos:

1.-Sentido religioso-moral. En donde la ley emana de una voluntad trascendente a los seres;

2.-Sentido técnico-científico. En donde la ley surge de un juicio de relación entre formas concomitantes, de producirse los movimientos de las cosas;

3.-Sentido Metafísico. Esta acepción alude a que la ley viene comprendida como la expresión de las posibilidades de movimiento que tienen las cosas dada su estructura interna.

Al respecto Francisco Puy nos dice "la constatación de estos tres significados son irreducibles entre sí, o tienen algo en común, o sea, poseen una razón de analogía."

"Todas las opiniones van encaminadas al problema de la finalidad de la ley. Por lo que nos preguntamos: Cual es la causa final de la ley?. Si queremos responder a esta cuestión, debemos de tener en cuenta que el fin de toda acción es el bien. Todo lo que se busca, es buscado en cuanto nuestra razón lo comprende como un bien apetecible para aumentar el propio bien. El fin de la ley ha de ser pues, como el fin de cualquiera acción, el bien mismo."⁴

En la variedad de sentidos del término ley, nosotros nos orientamos exclusivamente a la ley o norma jurídica. De este modo la ley constituye una de las fuentes, tal vez la principal del

⁴ PUY, FRANCISCO. Nueva Enciclopedia Jurídica, T. XV., Barcelona, Editorial. Teide, 1984, pág. 162.

derecho.

En sentido amplio, la ley alude a todas las normas reguladoras de los actos y de las relaciones humanas, aplicable a determinado tiempo y lugar. Comprende todo precepto dictado por autoridad competente, mandando o prohibiendo una cosa en relación con la justicia y para el bien de los gobernados.

La ley es necesaria para la convivencia humana. No se concibe una sociedad organizada carente de normas jurídica, cualquiera que sea la institución que la establezca.

En nuestros días la doctrina, ha utilizado dos acepciones del concepto ley jurídica: ley en sentido formal, que atiende al órgano y al procedimiento seguido para su creación y la ley en sentido material, que se refiere a las características propias de la ley sin importar el órgano que la hubiere elaborado ni el procedimiento seguido para su creación. Según lo anterior, sólo es ley en sentido formal aquella que independientemente de su contenido, fue creada por el órgano legislativo del Estado, ajustándose al procedimiento de legislación; mientras que la ley en sentido material es la norma jurídica general y abstracta, sin importar, el órgano que la expide ni su modo de creación.

La ley en sentido material tiene dos características que son la generalidad y la abstracción.

La generalidad se refiere a que en el supuesto jurídico de la norma no se determina individualmente al sujeto a quien se le imputarán las consecuencias jurídicas que esa norma establece y que dichas consecuencias se deberán aplicar a cualquier persona que

actualice los supuestos previstos. La ley puede regular la conducta de una sola persona sin perder la generalidad siempre que atribuya efectos a dicha persona por haber actualizado el supuesto normativo por su situación jurídica y no por su identidad individual.

La abstracción se refiere a la indeterminación objetiva, es decir, la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de un supuesto normativo, por su situación jurídica, sin excluir individualmente a ninguno, y la disposición que contiene no pierde su vigencia por haberse aplicado a uno o más casos previstos y determinados, sino que sobrevive hasta que es derogada mediante un procedimiento igual al de su creación o por una norma jerárquica superior.

En este sentido Jacinto Faya nos dice "En nuestro derecho mexicano todo acto legislativo del Congreso de la Unión es una ley en sentido formal, pero también, corresponde al concepto de ley en sentido material. Es decir que en nuestro derecho no puede haber una ley en sentido formal y que no lo sea en sentido material a la vez. Esto es muy importante, pues todo acto legislativo implica una plena exigencia de eficacia, dotando a la ley de fuerza, de imperio y de obligatoriedad. Sin esa nota esencial de fuerza y de eficacia, la ley no sería tal."²

De esta manera podemos decir que la ley : es la manifestación escrita de la voluntad del pueblo, expresada en forma de normas generales abstractas y obligatorias

² FAYA VIESCA, JACINTO, Leyes Federales y Congreso de la Unión, México, Editorial Porrúa, 1991, pág. 33.

a través de los órganos estatales establecidos para tales efectos. La ley es el producto de la legislación.

Así también tenemos lo que para Francisco Puy es la ley y nos dice "La ley es ante todo un juicio racional, un producto de la razón. La ley, en efecto, se nos manifiesta primariamente como una especie de regla o medida de los actos humanos. Y como los actos del hombre se llaman técnicamente humanos en cuanto que regidos por la razón, la razón misma es la única medida adecuada para medir dichos actos. La ley es, pues un juicio del orden de observar en el sucesivo actuar del hombre."⁶

Por otra parte tenemos lo que se entiende por Constitución y leyes constitucionales y al respecto Tena Ramirez nos dice: "En México entendemos por Constitución la ley emitida, modificada o adicionada por el Constituyente, y por leyes constitucionales las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y que están de acuerdo con la Constitución."⁷

Así tenemos que la Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo en que se proclaman los fines primordiales del Estado y se establecen las normas básicas a las que debe ajustarse su poder público; de aquí sobresalen dos conceptos que son la fundamentalidad y la supremacía, en cuanto al primero diremos que cuando se dice que la Constitución es la ley fundamental de un Estado se quiere decir que es el ordenamiento básico de toda estructura jurídica estatal, es decir es el cimiento sobre el que se asienta

⁶ PUY, FRANCISCO, ob. cit., pág. 168.

⁷ TENA RAMIREZ, FELIPE, ob. cit., pág. 47.

el sistema normativo de derecho; por otra parte también la fundamentalidad de la Constitución significa que es la fuente de válidas formal de todas las normas que componen el derecho positivo.

Por lo que hace al segundo concepto, el de supremacía va muy ligado al de fundamentalidad ya que si la Constitución no estuviese investida de supremacía, dejaría de ser el fundamento de la estructura jurídica del Estado ante la posibilidad de que las normas jurídicas secundarias pudiesen contrariarla sin carecer de válidas oficial.

Refiriéndose a este tema Ignacio Burgoa, establece "...obviamente, la supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento cúspide de todo el derecho positivo del Estado, situación que la convierte en el índice de válidas formal de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales..."

El principio de supremacía en el constitucionalismo mexicano se consagra en el artículo 133 que establece "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...". De dicha disposición se desprende que en orden de jerarquía en primer lugar

⁹ BURGOA, IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, 2a. ed., México, Editorial Porrúa, 1976, pág. 344.

esta la Constitución y en segundo las leyes que emanen de la Constitución y los tratados que estén de acuerdo con la misma.

Con respecto a este punto Mario de la Cueva nos dice "Podemos decir que las leyes que emanan de la Constitución, aún expedidas por el mismo órgano legislativo se dividen en dos categorías de rango distinto: a) Las leyes constitucionales que son las que emanan material y formalmente de la Constitución, ocupan un grado superior inmediatamente después de la Carta Magna. b) Las leyes ordinarias que son las que sólo formalmente emanan de la Constitución son un tercer grado, inferior a las leyes constitucionales."*

En este sentido las leyes ordinarias son las que emanan formalmente de la Constitución y promulgadas por el Congreso de la Unión en ejercicio de alguna competencia encargada expresamente a la federación; y las leyes constitucionales que emanan formal y materialmente de la Constitución, cuya peculiaridad consiste en que la ley reglamenta y desarrolla en detalle alguna disposición contenida en la Constitución (Ley Reglamentaria), por lo que la ley resulta ser una extensión o ampliación de la misma Constitución; dentro de estas leyes constitucionales encontramos también a la Ley Orgánica que es la que regula los órganos del Estado (por ejemplo tenemos a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

En cuanto a la clasificación que hace el jurista Mario de la Cueva, de las leyes que emanan de la Constitución no parece muy

* DE LA CUEVA, MARIO, Teoría de la Constitución, México, Editorial. Porrúa, 1982, pág. 117.

adecuada por que le otorga mayor jerarquía a las leyes constitucionales que vendrian a ser para él (las orgánicas y reglamentarias), y una menor jerarquía a las leyes ordinarias, y esto no es así ya que la realidad es que las leyes constitucionales son todas las emanadas de la Constitución (orgánicas y reglamentarias), incluyendo las ordinarias, las que en muchas ocasiones tiene una importancia política y social de mucho más peso que muchas leyes orgánicas y reglamentarias, así es que quien podrá negar la importancia que tiene la Ley Anual de Ingresos, el Código Federal de Procedimientos Civiles y Penales, siendo estas leyes ordinarias y son leyes que rigen en todo el país.

1.1.2.- CONCEPTO DE DECRETO.

Etimologicamente la palabra "Decreto" nos dice el Diccionario Jurídico Mexicano "Decreto proviene del verbo latino *decernere, decrevi, decretum*; acuerdo resolución decisión o determinación del jefe del Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio; aplicase hoy más especialmente a las de carácter político o gubernativo."¹⁰

La doctrina maneja al decreto como una resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su

¹⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, T. III., 6a. ed., México, Editorial Porrúa, 1993, pág. 838.

competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida a las partes a las que va dirigido. Así también se manejan varios tipos de decretos entre ellos tenemos a los siguientes:

El Decreto-ley; que es producto de la atribución directa que la Constitución le otorga al Ejecutivo la facultad de legislar, sin la necesidad de una delegación de facultades del Poder Legislativo; tal es el caso del artículo 73, fracción XVI constitucional, que autoriza al Consejo de Salubridad General, que depende directamente del Presidente de la República, a expedir disposiciones generales para preservar la salud pública; este *decreto-ley* vendría a ser toda regulación por vía de decreto de materias que, dada su naturaleza están dentro de el ámbito de la ley formal.

El decreto-delegado; en donde el Congreso de la Unión delega al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar en los casos de excepción que la Constitución determina en el artículo 49. De conformidad con el artículo 29 constitucional, el Congreso concederá las autorizaciones necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, al suspenderse las garantías individuales. El artículo 131 párrafo segundo, establece que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso para legislar en materia arancelaria.

También tenemos al *decreto-administrativo*; que es la expresión jurídica de la voluntad del órgano Ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones sobre una especie particular de negocios públicos; la base constitucional para este tipo de decretos la encontramos en el artículo 89 fracción I de la Constitución que habla de las facultades del Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes.

Por último tenemos al *decreto-judicial*; que en sentido amplio es cualquier resolución que pronuncien los jueces en casos especiales, también se denomina así el auto o sentencia interlocutoria, y el artículo 79, fracción I del Código de Procedimientos Civiles, dispone que los decretos judiciales son simples determinaciones de trámite que se dictan dentro del proceso.

1.2.-EVOLUCION DEL DERECHO DE INICIAR LEYES EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Ahora veremos la forma en la que ha evolucionado "El derecho de iniciar leyes", en las diversas constituciones y proyectos de constituciones que han estado vigentes, y otras que no rigieron la vida del pueblo mexicano, pero aún así tuvieron gran trascendencia en nuestro país a lo largo de su vida ya como una nación que luchaba por su independencia.

1.2.1.-PRIMER ANTECEDENTE : DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD
DE LA AMERICA MEXICANA.

En forma abreviada se le conoce con el nombre de Constitución de Apatsingán, fue expedida por el Congreso de Chilpancingo el 22 de octubre de 1814, respecto a esta Constitución nos dice Ignacio Burgoa "El Decreto de Apatsingán fue una verdadera constitución potencial, aunque no vigente, de México, en cuanto que tendió a estructurar política y juricamente a nuestro país en un cuerpo normativo sistemático por la pretención de regular básicamente los primordiales aspectos que el constitucionalismo incipiente en la época imponía como materia de regulación por el derecho fundamental."¹¹

Es en la Constitución de Apatsingán donde por primera vez en la historia jurídica y política de México se habla de un gobierno propio para una nación que luchaba para ser independiente.

Es en esa Constitución en el título II, denominado "De la sanción y promulgación de las leyes", en el artículo 123 se establecía "Cualquiera de los vocales puede presentar al Congreso los proyectos que le ocurran haciéndolos por escrito, y exponiendo las razones en que se funde."

¹¹ BURGOA, IGNACIO, Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, 2a. ed., México, Editorial Porrúa, 1989, pág. 99.

1.2.2.-SEGUNDO ANTECEDENTE : PLAN DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA NACION MEXICANA (1823).

En el año de 1823, a propuesta de Bocanegra se acordó formular inmediatamente las bases constitucionales, así el 28 de mayo del mismo año fue presentado un proyecto con el nombre de Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, al respecto nos dice Tena Ramirez "...este proyecto habia sido presentado por el P.Mier... parece que el principal autor del proyecto fue el diputado por Guatemala, D. José del Valle, no sólo por que su nombre encabeza la lista de firmantes, sino por que lo sostuvo con discursos llenos de sabiduría, que admiró al auditorio y al Congreso."¹²

Las bases Tercera y Octava del citado plan, establecen :

Base Tercera. "...El cuerpo legislativo o Congreso Nacional...debe...dictar por iniciativa de sus individuos o de los senadores, las leyes y decretos generales que exija el bien nacional..."

Base Octava. "El Senado...debe...proponer al cuerpo legislativo los proyectos de ley que jusgue necesarios para llenar este objeto (conservación del sistema constitucional)."¹³

¹² TENA RAMIREZ, FELIPE, Leyes Fundamentales de México 1808-1978, 8a. ed., México, Editorial Porrúa, 1978, pág. 146.

¹³ CAMARA DE DIPUTADOS, Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones), T.V., México, Editorial Porrúa, 1986, pág. 71-4.

1.2.3.-TERCER ANTECEDENTE : CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS (1824).

La Constitución de 1824 fue el ordenamiento jurídico primario y fundamental de México, pues en ella se creó el Estado Mexicano, aunque posteriormente se haya variado la forma estatal implantada por la Constitución.

Al respecto Tena Ramírez, establece "La Constitución del 24 estuvo en vigor hasta el año de 1835. Como no podía ser revisada sino a partir del año 30, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826, se reservaron para aquel año; pero ni ésas ni las posteriores a 1830... llegaron a ser votadas por el Congreso. De tal modo la Constitución del 24 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación."¹⁴

Los artículos 41 y 52 de la Constitución de 1824, a la letra establece :

Artículo 41.- "Cualquier diputado o senador podrá hacer por escrito proposiciones o presentar proyectos de ley o decretos en su respectiva Cámara."

Artículo 52.- "Se tendrán como iniciativas de ley o decreto :

1ero. Las proposiciones que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviere por convenientes al bien de la sociedad, y como tales los recomendaré a la Cámara de Diputados.

¹⁴ TENA RAMIREZ, FELIPE, Leyes..., ob.cit., pág.154.

2do. Las proposiciones o proyectos de ley o decretos que las legislaturas de los Estados dirijan a cualquiera de las Cámaras."

1.2.4.-CUARTO ANTECEDENTE : LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA (1836).

La Constitución Centralista de 1836 o también conocida como Constitución de las Siete Leyes, por la forma en que estaba dividida, trajo consigo un gran cambio en el sistema gubernativo mexicano.

El Congreso Federal promulgó el 15 de diciembre de 1835 la primera de las siete leyes; las restantes seis leyes ya no se publicaron por separado, sino todas juntas.

De todas las leyes la más combatida fue la segunda, ya que en ella se estableció una gran innovación que fue la institución llamada Supremo Poder Conservador, y al respecto nos dice Tena Ramírez "...se estableció el Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser el arbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones..."¹⁵

Otra gran innovación fué que en esta Constitución se le otorga la facultad de iniciar leyes al Poder Judicial a través de

¹⁵ Ibidem., pág.202.

la Suprema Corte como a continuación veremos, en los artículos que van del 26 al 29 de la Tercera de las Leyes Constitucionales.

Artículo 26. "Corresponde la iniciativa de las leyes :

I.-Al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados, en todas las materias;

II.-A la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo;

III.-A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales."

Artículo 27. "El Supremo Poder Ejecutivo y la Alta Corte de Justicia podrán cada una, en su línea, iniciar leyes, declaratorias de otras leyes, y los diputados podrán hacer la misma iniciativa, si se reúnen quince para proponerla."

Artículo 28 "Cuando el Supremo Poder Ejecutivo o los diputados iniciaren leyes sobre materias en que concede iniciativa el artículo 26, a la Suprema Corte de Justicia y juntas departamentales, se oír el dictamen de aquélla y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa."

Artículo 29. "No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, ni aquellas en que convengan la mayoría de las juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración, según lo califique la Cámara..."

1.2.5.-QUINTO ANTECEDENTE : PROYECTO DE REFORMA A LAS LEYES
CONSTITUCIONALES DE 1836.

Apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 1836, la hostilidad hacia ella de los federalistas se hizo sentir en todas formas; en el año de 1839, se designo a Santa Anna para ocupar la presidencia en sustitución de Bustamante, aquél y su gabinete presentaron una iniciativa en el sentido de que el Congreso debía de realizar a la Constitución todas las reformas convenientes; entre los diputados de la comisión formada para realizar el Proyecto de Reformas se encontraba José Fernando Ramírez, autor de un voto particular, en donde por primera vez se propuso el control de la constitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia; Tena Ramírez al referirse al voto particular de José Fernando Ramírez, lo hace en los siguientes términos "...su voto era en el sentido de que no se alterase la Constitución en nada respecto a las atribuciones del Poder Judicial; así decía nadie podrá negar, sin que lo desmienta la experiencia que se han palpado considerables ventajas de que la Suprema Corte de Justicia tenga el derecho de iniciar leyes o decretos relativos a su ramo, y de que sea oído en las iniciativas que por los otros poderes presenten sobre lo mismo..."^{1*}

Aún cuando este voto particular, pugnaba por que continuaran las facultades del Poder Judicial en cuanto a iniciar

^{1*} Ibidem., pág. 296.

leyes, en el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México en 1840, en sus artículos 45 y 46, se le suprime esta atribución al Poder Judicial. Los mencionados preceptos establecen :

Artículo 45. "Corresponde la iniciativa de leyes y decretos en todas materias al Supremo Poder Ejecutivo, a los diputados y a las juntas departamentales."

Artículo 46. "Las corporaciones y ciudadanos particulares podrán dirigirse al Congreso . . . para ilustrar alguna materia que ya este iniciada. Fuera de este caso el proyecto de ley o decreto, lo presentarán a cualquiera de los funcionarios que tienen la iniciativa para que lo haga suyo si lo estimaran conveniente."

**1.2.6.-SEXTO ANTECEDENTE : PRIMER PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA
DE LA REPUBLICA MEXICANA (1842).**

Nuevamente es en este Primer Proyecto de Constitución, fechado en la Ciudad de México en 1842, en sus artículos 63 y 64, se le otorga la facultad al Poder Judicial de iniciar leyes, así tenemos que los artículos citados mencionan :

Artículo 63. "Corresponde la iniciativa de las leyes :

I.- Al Presidente de la República, asambleas departamentales y diputados en todas materias;

II.- A la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo."

Artículo 64. "No podrán dejarse de tomar en Cuenta las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, las que se presentaren firmadas por cinco diputados, las que dirigiere una asamblea departamental sobre asuntos privativos a su Departamento y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las asambleas."

1.2.7.-SEPTIMO ANTECEDENTE : SEGUNDO PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA.

El día 3 de noviembre de 1842, una comisión formada para la expedición de la Constitución, formuló un nuevo proyecto de la misma, trayendo consigo pareceres encontrados entre los distintos grupos políticos de ese momento. Así el gobierno expuso su inconformidad con la obra del Congreso y el 19 de diciembre de ese mismo año el Presidente Bravo desconoció al Constituyente, que solamente había discutido 70 artículos de los 158 que comprendía el proyecto.

También en este proyecto en su artículo 53 le seguían otorgando la facultad de iniciar leyes al Poder Judicial y así tenemos que el precepto en cuestión mencionaba :

Artículo 53. "Comprende la iniciativa de las leyes : al Presidente de la República, y a las Asambleas departamentales en todas materias; y a la Suprema Corte de Justicia y marcial en lo relativo a la administración de su ramo."

1.2.8.-OCTAVO ANTECEDENTE : BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA
MEXICANA (1843).

El día 23 de diciembre de 1842,el Presidente de la República D.Nicolás Bravo,designó a ochenta miembros de la Junta Nacional Legislativa;instalada ésta el 6 de enero de 1843,acordó por mayoría la Junta que no elaboraría simples bases constitucionales,sino que expediría una Constitución.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana,fueron sancionadas por Santa Anna (quien había reasumido la presidencia),el 12 de junio de 1843 y publicada el día 14 del mismo mes,las Bases tuvieron vigencia hasta el año de 1846.

En los artículos 53 y 54 de las citadas Bases Constitucionales,se continuaba otorgándole al Poder Judicial,la facultad de iniciar leyes,los preceptos mencionados a la letra establecían :

Artículo 53. "Corresponde la iniciativa de las leyes : al Presidente de la República,a los diputados y a las asambleas departamentales en todas materias y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo."

Artículo 43. "No podrán de dejarse de tomar en cuenta las iniciativas de los poderes Ejecutivo y judicial..."

**1.2.9.-NOVENO ANTECEDENTE : PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA
REPUBLICA MEXICANA (1856).**

El día 16 de octubre de 1855, D. Juan Alvarez expide la convocatoria para conformar el Congreso Constituyente, que habria de abrir sus sesiones en febrero de 1856.

Fue asi como el 16 de junio del mismo año, se da lectura al Proyecto de Constitución de la República Mexicana; en donde vemos, que se le retira la facultad al Poder Judicial de poder iniciar leyes, y en este sentido tenemos que el artículo 65 del citado proyecto establecia : "El derecho de iniciar leyes compete : al presidente de la unión, a los diputados al congreso federal, y a las legislaturas de los Estados."

**1.2.10.- DECIMO ANTECEDENTE : REFORMA A LOS ARTICULOS 65 Y 66 DE LA
CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857.**

Posteriormente a la publicación del Proyecto de Constitución de 1856, en el Congreso se discutia si se debía de expedir una nueva Constitución o establecerse la de 1824, reformándola en algunas partes, finalmente gano la idea de expedir una nueva Constitución.

La Constitución de 1857, tuvo varias reformas, pero la que a nuestro trabajo interesa, fue la sufrida el 13 de noviembre de 1874, en la que se reformaron los artículos 65 y 66 constitucionales, pero

igualmente no se le otorga al Poder Judicial, el derecho de iniciar leyes; quedando los artículos citados de la siguiente forma :

Artículo 65. "El derecho de iniciar leyes o decretos compete :

I. Al Presidente de la Unión.

II. A los diputados y senadores al Congreso General.

III. A las legislaturas de los Estados."

Artículo 66. "Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates."

1.2.11.- UNDECIMO ANTECEDENTE : PROYECTO DE CONSTITUCION DE VENUSTIANO CARRANZA (1916).

En septiembre de 1916, Venustiano Carranza expidió un decreto en el que convocaba a elecciones para conformar un Congreso Constituyente, que se debería de ocupar del Proyecto de Constitución que les presentara el Primer Jefe; en cuanto al derecho de iniciar leyes que es lo que nos interesa en el presente trabajo, el artículo 71 de dicho proyecto establecía :

Artículo 71. "El derecho de iniciar leyes o decretos compete :

I. Al Presidente de la Unión;

II. A los diputados y senadores al Congreso General; y

III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Los que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates."

El Congreso Constituyente discutió el mencionado precepto del proyecto y vieron que no era más que la concentración textual de los artículos 65 y 66 de la Constitución de 1857, sin otra variante que ahora se expresaba en un artículo en lugar de dos; y le realizaron pequeñas modificaciones, aunque no de fondo sino de redacción como las siguientes: en la fracción I, se cambia Presidente de la Unión por Presidente de la República, en la fracción II, se sustituye senadores al Congreso General por senadores al Congreso de la Unión; así este precepto fue aprobado por unanimidad.

En los ochenta años de vida que tiene nuestra actual Constitución, este artículo no ha sufrido ningún cambio fundamental.

La importancia de este artículo, radica en que en él se instituye la primera etapa de la acción legislativa, sin la cual no es posible todo proceso de presentación ante el Congreso, de los proyectos de leyes o decretos, que de ser estudiados y aprobados regirán en todo nuestro país.

1.3.-DIVERSAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS FEDERATIVOS QUE OTORGAN EL DERECHO DE INICIAR LEYES AL PODER JUDICIAL.

La gran mayoría de las entidades federativas, en sus constituciones locales le conceden la facultad de iniciar leyes al Poder Judicial, a través del Tribunal Superior de Justicia de su respectiva entidad, en algunos casos dicha facultad esta abierta a todo tipo de materias y en otros que es la mayoría de los casos, sólo le otorgan el derecho de iniciar leyes en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia, tal como lo veremos a continuación.

1.3.1.-CONSTITUCION POLITICA DE AGUASCALIENTES.

La constitución política del Estado de Aguascalientes en su artículo 30, establece a quien le corresponde la iniciativa de ley, dicho precepto menciona :

Artículo 30. "La iniciativa de leyes corresponde :

- I. A los diputados al Congreso del Estado.**
- II. Al Gobernador.**
- III. Al Supremo Tribunal de Justicia, en asuntos de su ramo; y**
- IV. A los ayuntamientos, en los asuntos de su competencia. "**

1.3.2.-CONSTITUCION POLITICA DE COAHUILA.

La constitución política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en su artículo 59 establece a quien le compete el derecho de iniciar leyes, el artículo en cuestión establece :

Artículo 59. "El derecho de iniciar leyes compete :

I. A los diputados.

II. Al gobernador del Estado.

III. Al Tribunal Superior, en materia de administración de justicia y codificación.

IV. A los ayuntamientos del Estado, en los ramos que les correspondan y por conducto del presidente respectivo."

1.3.3.-CONSTITUCION POLITICA DE COLIMA.

La constitución política del Estado de Colima, en su artículo 37, establece a quien le conceden el derecho de iniciar leyes, el artículo en cuestión establece :

Artículo 37. "El derecho de iniciar leyes corresponde :

I. A los diputados.

II. Al gobernador.

III. Al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos del ramo de justicia.

IV. A los ayuntamientos en lo que se relaciona con asuntos de la administración municipal."

1.3.4.-CONSTITUCION POLITICA DE CHIAPAS.

La constitución política del Estado de Chiapas, en su artículo 27, establece a quien le corresponde el derecho de iniciar leyes, el precepto mencionado establece :

Artículo 27. "El derecho de iniciar leyes o decretar, compete:

I. Al gobernador.

II. A los diputados.

III. Al Supremo Tribunal de Justicia del Estado en materia de su ramo; y

IV. A los ayuntamientos en asuntos municipales."

1.3.5.-CONSTITUCION POLITICA DE CHIHUAHUA.

La constitución política del Estado de Chihuahua, en su artículo 68, establece a quien le compete el derecho de iniciar leyes, el artículo citado establece :

Artículo 68. "El derecho de iniciar leyes o decretos corresponde:

I. A los diputados.

II. Al gobernador.

III. Al Supremo Tribunal, en asuntos concernientes al ramo de justicia.

IV. A los ayuntamientos, en lo que se relacione con asuntos de la administración municipal."

1.3.6.-CONSTITUCION POLITICA DE DURANGO.

La constitución política del Estado de Durango, en su artículo 50, establece a quien le concede el derecho de iniciar leyes, el precepto mencionado establece :

Artículo 50. "El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. A los diputados al Congreso del Estado;
- II. Al Gobernador del Estado;
- III. Al Supremo Tribunal de Justicia; y
- IV. A los ayuntamientos en lo relativo a la administración municipal.

1.3.7.-CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO.

La constitución política del Estado de México, en su artículo 51, establece a quien le corresponde el derecho de iniciar leyes, el artículo citado establece :

Artículo 51. "El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

- I. Al gobernador del Estado.
- II. A los diputados.
- III. Al Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.
- IV. A los ayuntamientos en asuntos que incumben a los municipios por lo que se refiere a sus respectivas localidades; y

V. A los ciudadanos del Estado en todos los ramos de la administración."

1.3.8.-CONSTITUCION POLITICA DE GUANAJUATO.

La constitución política del Estado de Guanajuato, en su artículo 49, establece a quien le compete el derecho de iniciar leyes, el artículo en cuestión establece :

Artículo 49. "El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al gobernador del Estado.

II. A los diputados al Congreso del Estado.

III. Al Supremo Tribunal de Justicia en el ramo de sus atribuciones; y

IV. A los ayuntamientos o concejos municipales."

1.3.9.-CONSTITUCION POLITICA DE GUERRERO.

La constitución política del Estado de Guerrero, en su artículo 50, establece a quien le conceden el derecho de iniciar leyes, el artículo en mención establece textualmente :

Artículo 50. "El derecho de iniciar leyes corresponde :

I. Al Gobernador del Estado.

II. A los diputados del Congreso.

III. Al Tribunal Superior de Justicia, tratándose de la ley Orgánica del Poder Judicial; y

IV. A los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia."

1.3.10.-CONSTITUCION POLITICA DE HIDALGO.

La constitución política del Estado de Hidalgo, en su artículo 31, menciona a quien le corresponde el derecho de iniciar leyes, el artículo citado menciona :

Artículo 31. "El derecho de iniciar leyes o decretos corresponde :

- I. Al gobernador del Estado.
- II. A los diputados.
- III. Al Tribunal Superior, en su ramo.
- IV. A los ayuntamientos.
- V. A los ciudadanos del Estado."

1.3.11.-CONSTITUCION POLITICA DE JALISCO.

La constitución política del Estado de Jalisco, en su artículo 28, menciona a quien le compete la iniciativa de las leyes, el precepto citado establece :

Artículo 28. "La iniciativa de las leyes corresponde :

- I. A los diputados.
- II. Al gobernador del Estado.
- III. Al Supremo Tribunal en asuntos del ramo de justicia.
- IV. A los ayuntamientos, en asuntos de su competencia municipal.

1.3.12.-CONSTITUCION POLITICA DE MICHOACAN.

La constitución política del Estado de Michoacán, en su artículo 36, menciona a quien le conceden el derecho de iniciar leyes, el artículo en cuestión establece :

Artículo 36. "El derecho de iniciar leyes corresponde :

- I. Al gobernador del Estado.
- II. A los diputados.
- III. Al Supremo Tribunal de Justicia.
- IV. A los ayuntamientos."

1.3.13.-CONSTITUCION POLITICA DE MORELOS.

La constitución política del Estado de Morelos, en su artículo 42, menciona a quien le corresponde el derecho de iniciar leyes, el precepto citado establece :

Artículo 42. "El derecho de iniciar leyes o decretos corresponde:

- I. Al Gobernador del Estado.
- II. A los diputados al Congreso del mismo.
- III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.
- IV. A los ayuntamientos."

1.3.14.-CONSTITUCION POLITICA DE NAYARIT.

La constitución política del Estado de Nayarit, en su artículo 49, menciona a quien le compete el derecho de iniciar leyes, el artículo en mención establece :

Artículo 49. "El derecho de iniciar leyes compete :

I. A los diputados.

II. Al gobernador del Estado.

III. Al Supremo Tribunal de Justicia, solamente en asuntos del orden judicial.

IV. A los ayuntamientos en lo relativo a la administración municipal."

1.3.15.-CONSTITUCION POLITICA DE OAXACA.

La constitución política del Estado de Oaxaca, en su artículo 50, menciona a quien le conceden el derecho de iniciar leyes, el precepto citado a la letra dice :

Artículo 50. "El derecho de iniciar leyes corresponde :

I. A los diputados.

II. Al gobernador del Estado.

III. Al Tribunal Superior de Justicia en todo lo administrativo y orgánico judicial.

IV. A los ayuntamientos en asuntos que incumben a los municipios por lo que se refiere a sus respectivas localidades.

V. A los ciudadanos del Estado en todos los ramos."

1.3.16.-CONSTITUCION POLITICA DE QUERETARO.

La constitución política del Estado de Querétaro, en su artículo 51, menciona a quien le corresponde el derecho de iniciar leyes, el precepto citado establece :

Artículo 51. "El derecho de iniciar leyes compete :

I. Al gobernador del Estado.

II. A los diputados a la legislatura del mismo.

III. Al Tribunal Superior de Justicia, solamente en asuntos del orden judicial.

IV. A los ayuntamientos de las municipalidades, en los ramos que les corresponda."

1.3.17.-CONSTITUCION POLITICA DE SAN LUIS POTOSI.

La constitución política del Estado de San Luis Potosí, en su artículo 37, menciona a quien le compete el derecho de iniciar leyes, dicho artículo a la letra dice :

Artículo 37. "El derecho de iniciar leyes corresponde a los diputados en ejercicio y al gobernador del Estado; al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos de su ramo, y a los ayuntamientos en los de su competencia, así como a los ciudadanos del Estado."

1.3.18.-CONSTITUCION POLITICA DE SINALOA.

La constitución política del Estado de Sinaloa, en su artículo 45, menciona a quien le concede el derecho de iniciar leyes, el artículo citado a la letra dice :

Artículo 45. "El derecho de iniciar leyes y decretos o reformas compete :

- I. A los miembros del Congreso del Estado.**
 - II. Al Gobernador del Estado.**
 - III. Al Supremo Tribunal de Justicia del Estado.**
 - IV. A los ayuntamientos del Estado.**
 - V. A los ciudadanos sinaloenses.**
 - VI. A los grupos legalmente organizados en el Estado.**
- La Ley Orgánica del Congreso, especificará los trámites que tenga cada una de esas iniciativas."**

1.3.19.-CONSTITUCION POLITICA DE SONORA.

La constitución política del Estado de Sonora, en su artículo 53, menciona a quien le corresponde el derecho de iniciar leyes, el artículo en cuestión establece :

Artículo 53. "El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Ejecutivo del Estado.**
- II. Al Supremo Tribunal de Justicia.**
- III. A los diputados al Congreso de Sonora.**
- IV. A los ayuntamientos del Estado."**

1.3.20.-CONSTITUCION POLITICA DE TABASCO.

La constitución política del Estado de Tabasco, en su artículo 33, menciona a quien le compete el derecho de iniciar leyes, el precepto antes mencionado dispone :

Artículo 33. "El derecho de iniciar leyes o decretos corresponde :

I. Al gobernador del Estado.

II. A los diputados.

III. Al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos de su ramo; y

IV. A los ayuntamientos en asuntos de su ramo municipal."

1.3.21.-CONSTITUCION POLITICA DE TAMAULIPAS.

La constitución política del Estado de Tamaulipas, en su artículo 64, dispone a quien le concede el derecho de iniciar leyes, el artículo citado a la letra dice :

Artículo 64. "El derecho de iniciativa compete :

I. A los diputados al Congreso del Estado.

II. Al gobernador del Estado.

III. Al Supremo Tribunal de Justicia.

IV. A los ayuntamientos.

V. A todos los ciudadanos, por conducto de sus diputaciones."

1.3.22.-CONSTITUCION POLITICA DE VERACRUZ.

La constitución política del Estado de Veracruz, en su artículo 70, menciona quien tiene la iniciativa de ley, el artículo en cuestión establece :

Artículo 70. "Son iniciativas de ley o decreto :

I. Las proposiciones que dirigen a las legislaturas, el gobernador del Estado, las legislaturas de los otros Estados de la Federación, el Tribunal Superior de Justicia, Dirección General de Educación y la Universidad Veracruzana en lo tocante a sus ramos.

II. Las proposiciones de los miembros de la legislatura admitidas a decisión, conforme al reglamento.

III. Las que sean hechas por los ayuntamientos del Estado, en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administren."

1.3.23.-CONSTITUCION POLITICA DE YUCATAN.

La constitución política del Estado de Yucatán, en su artículo 35, menciona a quien le corresponde el derecho de iniciar leyes, el artículo en cuestión a la letra dice :

Artículo 35. "El derecho de iniciar leyes o decretos corresponde :

I. A los diputados.

II. Al gobernador del Estado.

III. Al Tribunal Superior de Justicia en los asuntos de su ramo, y

IV. A los ayuntamientos o consejos municipales que conforme a las leyes en vigor hagan y realicen sus funciones, tratándose de cuestiones municipales."

1.3.24.-CONSTITUCION POLITICA DE ZACATECAS.

La constitución política del Estado de Zacatecas, en su artículo 43, establece a quien le compete el derecho de iniciar leyes, el precepto en cuestión menciona :

Artículo 43. "Compete el derecho de iniciar leyes o decretos :

I. A los diputados a la legislatura del Estado.

II. Al gobernador del Estado.

III. Al Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

IV. A los ayuntamientos municipales."

Con esto terminamos de revisar las constituciones de las entidades federativas de nuestro país, en donde se le otorga la facultad al Poder Judicial de iniciar leyes o decretos, esperando que no les haya parecido repetitivo, pero es indispensable ver que en los anteriores Estados del país, le dan al Poder Judicial la jerarquía que este merece por ser uno de los poderes que conforman el Estado.

1.4.-DIVERSAS CONSTITUCIONES DE PAISES LATINOAMERICANOS QUE OTORGAN EL DERECHO DE INICIAR LEYES AL PODER JUDICIAL.

Dentro de la gran diversidad de países latinoamericanos, gran parte de ellos, en sus constituciones federales, le otorgan al Poder Judicial la facultad de iniciar leyes; otorgándole así al Poder Judicial la importancia y jerarquía que tiene dentro de sus respectivos Estados.

1.4.1.-CONSTITUCION POLITICA DE BOLIVIA.

La constitución política de Bolivia, en vigor, en su artículo 71 párrafo segundo, establece, quienes tienen el derecho de iniciar leyes, el artículo en cuestión a la letra dice :

Artículo 71. "Las leyes, exceptuando los casos previstos por las atribuciones 2, 3, 4, 5, y 14 del artículo 59, pueden tener origen en el senado o en la Cámara de Diputados, a proposición de uno 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 ministerio del respectivo despacho.

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

Cabe mencionar que las atribuciones a que hace referencia el primer párrafo del artículo anterior son atribuciones del Poder Legislativo.

1.4.2.-CONSTITUCION POLITICA DE ECUADOR.

La actual constitución política de la República de Ecuador, en su artículo 66, en su primer párrafo menciona quienes tienen la iniciativa para la expedición de las leyes, el artículo mencionado dispone :

Artículo 66. "La iniciativa para la expedición de las leyes corresponde a los legisladores, al Congreso Nacional, a las comisiones legislativas, al Presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo."

Cabe hacer mención que el citado artículo cuenta con otros cuatro párrafos y estos se refieren al trámite que deben seguir las iniciativas de ley en materia económica.

1.4.3.-CONSTITUCION POLITICA DE EL SALVADOR.

La vigente constitución política de la República de El Salvador, en su artículo 133, enumera quienes tienen exclusivamente la iniciativa de ley, el artículo citado establece :

Artículo 133. "Tienen 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 Órgano judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales; y
- 4.-Los Consejos municipales en materia de impuestos municipales."

1.4.4.-CONSTITUCION POLITICA DE GUATEMALA.

La vigente constitución política de la República de Guatemala, en su artículo 174, menciona las autoridades que tienen el derecho de iniciar leyes, dicho artículo establece :

Artículo 174. "Iniciativa de ley. Para la formación de las leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso, el organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral."

1.4.5.-CONSTITUCION POLITICA DE HONDURAS.

La actual constitución política de Honduras, en su artículo 213, menciona las autoridades que tienen la exclusividad de iniciar leyes, el artículo que se cita establece :

Artículo 213. "Tienen exclusivamente la iniciativa de ley, los diputados al 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 asuntos de su competencia."

1.4.6.-CONSTITUCION POLITICA DE NICARAGUA.

La vigente constitución política de la República de Nicaragua, en su artículo 140, establece las autoridades que tienen el derecho de iniciar leyes, el precepto citado señala :

Artículo 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, será regulado por el Estatuto General y el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional."

1.4.7.-CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA.

La actual constitución política de la República de Panamá, en su artículo 159, enumera las autoridades que podrán proponer leyes, el artículo citado establece :

Artículo 159. "Las leyes serán propuestas :

a) Cuando sean orgánicas :

- 1.-Por comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa.
- 2.-Por los ministros de Estado, en virtud de autorización del Congreso de 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.

g) Cuando sean ordinarias, por cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, ministros de Estado o los presidentes de los consejos provicionales en virtud de autorización del Consejo de Gabinete."

1.4.8.-CONSTITUCION POLITICA DE PERU.

La vigente constitución política del Perú, en su artículo 107, establece quienes tienen el derecho de iniciar leyes, el citado precepto a la letra dice :

Artículo 107. "Tienen derecho de iniciativa, en la formación de las leyes y resoluciones legislativas, los senadores, las diputaciones y el presidente de la República. También lo tiene la Corte Suprema de Justicia y el órgano de gobierno de la región en las materias que les son propias."

1.4.9.-CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DOMINICANA.

La actual constitución política de la República Dominicana, establece en su artículo 38, quienes tienen el derecho de iniciar leyes, el precepto en cuestión establece :

Artículo 38. "Tienen 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 o cualquiera de los otros tres casos."

1.4.10.-CONSTITUCION POLITICA DE VENEZUELA.

La vigente constitución política de la República de Venezuela, en su artículo 165, enumera las autoridades que tienen el derecho de iniciar leyes, el artículo en cuestión establece :

Artículo 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 trate de leyes relativas a la organización y procedimiento judicial;
- 5.- A un número no menor de 20,000 electores, identificados de acuerdo con la ley."

Con esto terminamos de ver las constituciones de los países latinoamericanos en donde se le otorga al Poder Judicial la facultad de iniciar leyes, al igual que en la mayoría de los Estados de nuestro país y no comprendo como es que, en nuestro país en la actual Constitución Federal, no se le otorga dicha facultad al Poder Judicial Federal, ni siquiera en lo relacionado con la organización y administración del ramo judicial, después de que en algún tiempo en la historia de nuestro país llegó a tener la multicitada facultad.

CAPITULO II.- EL EJERCICIO DEL PODER.

2.1.- SOBERANIA.

Si por soberanía se entiende el poder político supremo de un Estado, el pueblo ejerce manifiestamente su soberanía a través del Estado; por lo que se debe de entender al Estado, como la entidad política suprema.

Si el pueblo por la necesidad de llevar una convivencia con sus semejantes dentro de una asociación humana y política, decide darse una forma de gobierno en la que deposita su soberanía, esto no quiere decir que el pueblo la pierda pues conserva la titularidad de ella.

2.1.1.- CONCEPTO DE SOBERANIA.

Según lo antes expuesto, por soberanía debemos de entender que es la voluntad suprema de un pueblo, creadora de los principios que lo han de regir. Estos principios que van encaminados a dar un marco de conducta a la comunidad (pueblo) serán de índole jurídica, en los que que se establecen derechos y obligaciones para la generalidad. ¿Pero quien se encargará de exigir que se respete ese marco de conducta?, indudablemente que será el propio pueblo al elegir a sus representantes quien le otorgue la facultad de exigir un determinado comportamiento, regulado por normas jurídicas que

garantice su cumplimiento y forme la estructura política y administrativa necesaria.

Así nace el Estado democrático que tiene la facultad de crear, fijar y ejecutar el derecho positivo.

Si la voluntad del pueblo se expresa por medio de normas jurídicas, entonces "la verdadera soberanía se expresa mediante el poder constituyente, y que sólo él reviste los caracteres con los cuales se ha querido tipificar la soberanía propiamente dicha."¹⁷

Entonces, la soberanía se expresa como la plenitud de un pueblo para determinarse y para manifestarse, de tal manera que se autolimita por medio de normas jurídicas, las que por este hecho adquieren la importancia y jerarquía de condiciones impuestas a la soberanía para autolimitarse y determinarse.

Una de las condiciones que creemos es la más apegada a la que por soberanía debe entenderse es la que la Enciclopedia Jurídica OMEBA, nos refiere como "una cualidad del poder, para caracterizar aquello que es lo más elevado."¹⁸

El constituyente originario es un órgano formado por el propio pueblo de donde proviene toda fuente de poder. El pueblo tiene el poder y para ejercerlo necesita designar un grupo que lo represente organizadamente y una forma de llevar a cabo esa representación es eligiendo a sus representantes; este grupo se va a encargar de elaborar las normas que han de regir al pueblo en general y es así como nace su norma fundamental que es el documento

¹⁷ Enciclopedia Jurídica OMEBA, ob. cit., T. III., pág. 19.

¹⁸ Ibidem.

rector donde plasma los lineamientos a seguir; por los que se habrán de guiar las personas que han de representar el poder que le encarga el pueblo.

En nuestra Constitución se observan estas características en su artículo 39, donde se establece que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." En este artículo el poder constituyente plasmó su inalienable derecho que como detentador del poder originario tiene para organizarse en la forma que crea más conveniente. Dicho artículo es uno de los más importantes en donde se plasma el derecho del pueblo, para autodeterminar su forma de gobierno y aún modificarlo.

Las características de la soberanía mencionadas por la Constitución, son los que la generalidad de los juristas le atribuyen desde Juan Jacobo Rousseau, que proclamó que la soberanía era "inalienable e imprescriptible".

Así también Rafael Bielsa señala que "La supremacía de la Constitución sobre todo gobierno (sea nacional o provincial), y sobre toda ley (nacional o provincial) o constitucional, se explica por esa unidad e indivisibilidad de la soberanía..."^{1º}

El autor en consulta nos señala como característica la unidad e indivisibilidad, lo cual quiere decir que hay sólo una

^{1º} BIELSA, RAFAEL, Compendio de Derecho Público, 3a. ed., Buenos Aires Editorial. Roque De Palma, 1959, pág. 63.

soberanía y ésta no es factible de repartirse entre los individuos del pueblo.

Siendo la soberanía un concepto inherente al pueblo, subsistente al margen de las formas de estado y de gobierno, pues en ninguna de ellas la soberanía se divide o trasmite, a lo más se comparte.

2.1.2.- LA SOBERANÍA Y EL ESTADO.

Los conceptos de soberanía y Estado son abstracciones del hombre, que en el sistema democrático generalmente se expresan en una Constitución en la que se contienen facultades de decisión y revisión a ésta por el Poder Legislativo, representante genuino del pueblo dentro del sistema constitucional, de lo cual se infiere que el pueblo hace la revisión de la norma suprema y decide igualmente si debe existir cambio o abrogación de las normas rectoras por medio del Legislativo.

El Estado como suprema organización política rige su actividad por el derecho vigente y se concibe como una entidad jurídica abstracta creada para llevar acabo los fines que se le encomiendan a través de los titulares de los órganos de gobierno, los cuales poseen autoridad para ejecutar y hacer cumplir los mandatos del soberano, pero jamás tendrá el Estado por el ejercicio de la autoridad, la calidad de soberano, ya que éste es síntesis unitaria y suprema de las manifestaciones políticas de un pueblo y es el ente abstracto a través del cual actúa el soberano.

El jurista Francisco Porrúa, nos da la definición de Estado y es una de las más completas que podemos encontrar, estableciendo que "El Estado es la corporación formada por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio... El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en un territorio que le corresponde sujeta a un poder soberano que crea define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el fin común temporal de sus componentes."²⁰

2.2.- DIVISION DE PODERES.

2.2.1.- TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES.

"Las funciones del Estado fueron consideradas por Aristóteles después de un severo análisis de más de 150 tipos de gobiernos de su época, concluyendo que legislar, administrar y juzgar, son tareas que corresponden a instituciones diversas."²¹

Considerando lo antes dicho ¿Porque se le atribuye a Montesquieu la teoría de la separación de los poderes? Indudablemente por que fue el principal exponente de esta teoría, que aún cuando no fue su creador la dió a conocer y atribuyó materialmente la competencia a cada uno de los órganos que conforman el Supremo Poder de un Estado, exponiendo que sólo con la división de funciones

²⁰ PORRUA PEREZ, FRANCISCO, Teoría del Estado, 11a. ed., México, Editorial Porrúa, 1976, pág. 189.

²¹ SERNA ROJAS, ANDRES, Ciencia Política, 5a. ed., México, Editorial Porrúa, 1980, pág. 558.

se logra un equilibrio en el ejercicio del poder; Montesquieu pensaba que todo gobierno puede ser libre si observaba la división de poderes, de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás.

A Montesquieu, también le corresponde el atributo de haber determinado la competencia en forma definitiva a tres distintos organismos, que para tener un buen gobierno deben llevar el ejercicio del poder. Así es como atribuye competencias por materia y dando a cada uno una función determinada, denominándolos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. También expone el porque consideraba que no deben estar reunidos los poderes Legislativo y Ejecutivo, en su exposición establece "Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados el Poder Legislativo se encuentra reunido con el Ejecutivo, no puede haber libertad, porque se puede temer que el mismo monarca o el senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles, o del pueblo, ejerciere estos tres poderes : el de hacer leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes."²²

Dividido el Supremo Poder del Estado en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, compartiendo dicho poder, sin que alguno de estos órganos intervenga en la esfera de competencia del otro según Montesquieu, es como se logra el equilibrio en las funciones que tiene encomendadas el Estado.

²² Cit. por BURGOA, IGNACIO, Derecho..., ob. cit., pág. 196.

2.2.2.- DIVISION DE PODERES EN NUESTRO DERECHO.

Así tomando el modelo presentado por el expositor de la división de poderes, es adoptado por casi todas las Constituciones de los Estados modernos, con sus debidas adaptaciones de acuerdo con los lineamientos propios de cada Estado; nuestra Constitución no podía ser la excepción; haciendo un poco de historia, trataremos de encontrar en nuestra legislación constitucional las primeras referencias de la teoría aludida.

En este sentido tenemos que la primera separación de poderes en nuestro derecho constitucional, la encontramos en la Constitución de Apatsingán de 1814, en sus artículos 11 y 12 en los cuales se expresaba "Tres son las atribuciones de la soberanía, la facultad de dictar leyes, las de hacerla ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares", y "Estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse por una sola persona, ni por una sola corporación."

En el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, en su artículo 90, se señala que "El poder supremo de la federación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial, y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo", características que han dado hasta la actualidad, la división de poderes en nuestra Constitución.

Así se encuentra establecido en el artículo 49 de la Constitución de 1917 que es la que nos rige y que establece :

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

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

Esto es que a pesar de que las funciones de cada uno de los poderes están perfectamente limitadas, se prevé que para situaciones que por razones de emergencia, un poder pueda ejercer las funciones del otro, previa delegación u otorgamiento de facultades que establece la propia Constitución.

Respecto de este tema Jorge Carpizo, establece "...que sólo por razón de una mejor organización en el funcionamiento del Estado, divide su función por materia, porque generalmente uno de los órganos estatales reduce a los otros a la subordinación, o cuando menos tiene notoria predominación así en 1857, el órgano poderoso fue el Legislativo, y de 1917 a nuestros días el órgano poderoso es el Ejecutivo. En la actualidad la fórmula liberal subsiste únicamente a título de disposición técnica en el cumplimiento de las tareas gubernamentales."²³

Estamos de acuerdo con este autor, en que hay predominio de un órgano sobre los demás, así sucede en nuestro país y en muchos

²³ CARPIZO, JORGE, La Constitución Mexicana de 1917, 6a. ed., México, Editorial Porrúa, 1990, pág. 201.

otros, en que el predominio es del Poder Ejecutivo. La separación de poderes como lo planteara Montesquieu, se presenta como una utopía y sólo se mantiene por razones políticas y técnicas. De lo que se trata es que las instituciones tengan vitalidad, sirvan para el objeto para el cual fueron creadas.

2.3.- EL PODER LEGISLATIVO.

El Poder Legislativo es el órgano del Estado al que por disposición de la Constitución, tiene encomendada la creación de las leyes para regular la conducta de los individuos en la sociedad.

Al Poder Legislativo se le considera como el auténtico representante del pueblo, ya que es elegido por sufragio popular y directo, además de ser el encargado de crear el derecho positivo o reformar el mismo.

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General al que también se le denomina Congreso de la Unión, el cual se conforma de dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. (art. 52 C)

La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal nacional. (art.56 C.)

El Congreso se reunirá, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias que van del 10 de septiembre al 15 de diciembre de cada año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo (10 de diciembre), en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. Y un segundo periodo de sesiones que va del 15 de marzo al 30 abril de ese mismo año. (arts.65 y 66 C.)

Durante los recesos del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los cuales 19 serán diputados y 18 senadores.

Los actos que emanan del Congreso de la Unión, en nuestro derecho, toman el carácter y fuerza de la ley, no por razón de la materia que contienen sino por la forma que revisten. Por esta razón las normas tendrán carácter general y obligatorio para todos los habitantes del país, siempre que revistan las formalidades que la ley fundamental prevé para su formación.

El proceso de formación de las leyes o proceso legislativo como también se le conoce, por el nombre parecería que cuya realización correspondería al Poder Legislativo, y es así aunque

no de manera exclusiva ya que también concurren al referido proceso el Poder Ejecutivo por disposición constitucional; las fases o etapas del proceso legislativo son la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción, la promulgación y la publicación; aunque algunos autores manejan también la iniciación de la vigencia, como fase del proceso legislativo, tal es el caso de García Maynez.²⁴

Respecto a la iniciativa, Jorge Sayeg nos dice "...es la facultad por la que algunos órganos del Estado presentan a la consideración del Congreso un proyecto de ley."²⁵

La discusión, es la fase del proceso legislativo en que las cámaras estudian y deliberan acerca del proyecto de ley para determinar si este merece o no su aprobación.

La sanción, es la aceptación por parte del Ejecutivo, de un proyecto de ley aprobado previamente por las dos cámaras del Legislativo.

La promulgación se puede definir como el acto por el cual el titular del Ejecutivo certifica la autenticidad de la ley, esto es, que haya sido aprobada por los órganos constitucionalmente competentes y en tal virtud dispone su publicación y observancia.

La publicación, es también realizada por el Ejecutivo, y tiene por objeto dar a conocer la ley a la población del país, a través de su inserción en el órgano de difusión oficial (llamado Diario Oficial de la Federación), para que así los habitantes esten en

²⁴ GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO, Introducción al Estudio del Derecho, 37. ed., México, Editorial Porrúa, 1985, pág. 51 y ss.

²⁵ SAYEG MELU, JORGE, El Poder Legislativo Mexicano, México, Editorial Trillas, 1991, pág. 139.

condiciones de observarla.

La iniciación de la vigencia, es la determinación de la fecha en que la norma legal adquiere fuerza obligatoria y surte sus efectos como tal.

Lo anterior es el proceso de formación de las leyes, se podría decir que ordinarias, ya que hay otro procedimiento muy similar, pero que es únicamente para reformar o adicionar la Constitución General de la República.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados son el Poder Constituido, esto es, cuando actúan por separado, en ejercicio de sus facultades normales, pero una vez que se asocian en los términos del artículo 135 constitucional componen un nuevo órgano llamado Constituyente Permanente, distinguiéndolo del Constituyente originario que murió con la creación de la Constitución.

Ante el imperativo de actualizar los textos constitucionales, ajustándolos a las cambiantes realidades que regulan, y ante la imposibilidad de que los pueblos se vean obligados continuamente a apelar a la convocatoria para reunir un poder constituyente, para ello, los órganos originales previeron la necesidad de establecer un sistema particular que evite, que por el simple paso del tiempo las constituciones se hagan ineficaces, y que sus preceptos puedan terminar en inaplicables y dan vida así a organismos especiales para ello, que resultan, de tal manera, no constituyentes, sino constituidos y que en nuestro caso específico, el artículo 135 constitucional se refiere al

procedimiento que debe seguirse para reformar o adicionar la Constitución General de la República y el precepto en cuestión establece "La presente Constitución puede ser reformada o adicionada. Para que las adiciones o reformas puedan lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados..."

2.3.1.- FACULTADES DEL CONGRESO.

Al Congreso de la Unión como Poder Legislativo, la Constitución le otorga las facultades legislativa, político-administrativa y la político-jurisdiccional. Este conjunto de facultades constituyen la competencia que genera la actividad del Congreso y que en general se encuentra establecida en el artículo 73 constitucional y por virtud de ella le corresponde fijar la legislación federal dictando las normas que deben regir las materias que nuestro código político reservó a la federación, excluyéndolas expresamente de la facultad legislativa de los Estados.

Al respecto establece Miguel Lans "Todos estos asuntos están clasificados dentro de la legislación federal, porque afectan los intereses generales y el bienestar común de la República más que particularismos o regionalismos que se han reservado a la

competencia de las legislaturas locales."²⁶

Las facultades del Congreso de la Unión, tienen que estar expresamente establecidas en la Constitución para que este órgano pueda ejercerlas, según el principio contenido en el artículo 124 de la Constitución, sin embargo la fracción XXX del artículo 73 del mismo ordenamiento, da la facultad al Congreso, para expedir todas las leyes que sean necesarias, a efecto de hacer efectivas las facultades otorgadas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Así las facultades implícitas del Congreso de la Unión son medios normativos, para que este lleve acabo las atribuciones que se le otorgan expresamente por la Constitución y significan un considerable aumento de su competencia legislativa, al expedir leyes que tiendan a ser efectivas sus atribuciones constitucionales.

2.3.2.- FACULTADES LEGISLATIVAS.

El Congreso de la Unión, puede darse facultades con arreglo a lo que la misma Constitución establece, para cumplir con la misma, ya que como opina el jurista Tena Ramirez, que "No obstante, si alguna vez tiene el jurista mexicano que acudir a las facultades implícitas, es con el objeto de justificar constitucionalmente la existencia de alguna ley para cuya expedición no tiene el Congreso facultad expresa

²⁶ LANZ DURET, MIGUEL, Derecho Constitucional Mexicano, 5a. ed., México, Editorial Continental, 1972, pág. 164.

pero no porque el Congreso haya tenido en cuenta facultades implícitas para emitir dicha ley."²⁷

En efecto la función primordial del Congreso de la Unión es legislar en todas las materias, para lograr una mejor convivencia entre los habitantes del país y los gobernantes del mismo.

2.3.3.- FACULTADES QUE MATERIALMENTE NO SON LEGISLATIVAS.

Entre las facultades que tiene el Congreso, hay algunas que no tienen el carácter legislativo, sino otro distinto, que es el administrativo y que según la división de funciones le correspondería llevar acabo al Ejecutivo, pero que debido a su importancia el constituyente consideró que esas decisiones no deberían caer en la esfera de un sólo individuo. Así tenemos que el Congreso tiene la facultad para admitir nuevos Estados a la Unión Federal, esto es que el Congreso acepte o no la adhesión espontánea de un Estado que quiera formar parte de nuestra República.

Otra facultad de carácter administrativo, que tiene el Congreso, es la de arreglar definitivamente los límites de los Estados terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan carácter contencioso, tal como lo establece la fracción IV del artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso

²⁷ TENA RAMIREZ, FELIPE, Derecho, ..., ob. cit., págs. 118-119.

para en caso de dudas entre los Estados de cuales son sus límites territoriales de competencia, sea el Congreso quien defina, pero sólo cuando estas diferencias sean administrativas, ya que si tienen el carácter contencioso, la misma Constitución nos dice que será el Poder Judicial de la Federación, quien resolverá las controversias (artículo 105 C.).

Otra no menos importante facultad del Congreso, es la de conceder licencia al Presidente de la República y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, así como también aceptar la renuncia al cargo del mismo

2.4.- EL PODER EJECUTIVO.

El Poder Ejecutivo es una parte de las funciones en que para su ejercicio se divide el Supremo Poder, y que a diferencia de los otros dos poderes, éste se deposita en un sólo individuo.

Este órgano desarrolla la función administrativa del Estado, que se manifiesta como un conjunto de actos necesarios para llevar a cabo la administración pública federal.

En nuestro país el Ejecutivo esta representado por un sólo individuo, y de acuerdo con el artículo 80 constitucional se denomina

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, siendo elegido por el pueblo por medio del voto popular y directo, para que en nombre de éste ejerza las facultades que le confiere la propia Constitución en la que se encuentra manifestada la forma de gobierno que el mismo pueblo ha instituido.

Como es de todos sabido en nuestro país existe el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo de cada uno de los Estados de la federación y ahora también el Distrito Federal, contará con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, elegido por el pueblo a través de voto popular y directo; hay que recordar que anteriormente existía el Regente o Jefe del Departamento del Distrito federal, designado por el Presidente de la República, para que le auxiliara a realizar sus funciones.

Al Ejecutivo compete, en la materia administrativa el plantear las actividades socio-económicas, afrontar los problemas que de estos se deriven y elevar el nivel de vida de la población. La actividad administrativa se dirige a satisfacer una necesidad concreta o a obtener el bien público, mediante un obrar que corresponde al Ejecutivo.

Rafael Bielsa, al referirse al Poder Ejecutivo lo hace de la siguiente manera "Comprende la actividad propiamente ejecutiva encaminada a la actuación directa de las leyes y la función gubernamental o administrativa propiamente dicha, que cuida de los asuntos del Estado y tiende a la satisfacción de los intereses y

necesidades de bienestar de la colectividad. Y por último corresponde también al Ejecutivo la función política y la coordinación de los distintos poderes del gobierno y la alta dirección del Estado.²⁰

Al realizar sus funciones, el Ejecutivo emite actos que son llamados por Rafael Bielsa, actos de imperio y actos de gestión pública, de tal suerte que este autor hace la siguiente distinción "Llámanse actos de imperio a los que la administración pública realiza normalmente en el cumplimiento de sus funciones jurídicas de autoridad. Como estas funciones deben cumplirse según su objeto o fin, de ahí que estos actos tengan un carácter imperativo de autoridad y emanen unilateralmente del Estado... los actos de gestión pública son los que la administración pública realiza en virtud de su actividad pública, con motivo de la prestación de servicios de interés social."²¹

Así pues los actos de gobierno o actos de imperio, son aquellos que el Ejecutivo emite discrecionalmente, con el fin de proteger los intereses más altos y delicados del Estado. El ejemplo que se da sobre este caso emitido en circunstancias en que el Ejecutivo debe actuar para preservar la integridad del Estado es, la declaración de la guerra, declarar estado de sitio, etc.

El Presidente de la República posee facultades constitucionales para intervenir en el proceso legislativo.

²⁰ BIELSA, RAFAEL, Principios de Derecho Administrativo, 3a. ed., Buenos Aires, Editorial. Roque de Palma, 1948, pág. 78.

²¹ *Ibidem*.

a través de el derecho de iniciativa de ley, el veto presidencial, la facultad de promulgar y publicar las leyes que emite el Congreso de la Unión, como lo veremos más adelante.

Otra facultad también muy importante que tiene el Ejecutivo, es que conforme a la Constitución, éste puede realizar funciones legislativas en cuatro casos :

El primero de ellos es en el caso de emergencia, a que se refiere el artículo 29, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

El segundo de los casos es el que se refiere a los tratados internacionales, que según el artículo 76, fracción I, y el 89, fracción X, disponen que es facultad del Presidente de la República celebrar tratados internacionales con la ratificación del senado, y

de acuerdo con el artículo 133, los tratados son parte del orden jurídico mexicano.

Lo que el Presidente acuerda por medio de los tratados (las reglas generales que contienen), es de aplicación externa como interna; luego éste es uno de los canales a través de los cuales el Presidente puede legislar.

El tercero de los casos, es la facultad reglamentaria, que el artículo 89, fracción I, otorga al Presidente de la República, al señalar : proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.

El cuarto de los casos, es el de la regulación económica, que según el artículo 49 en su última parte establece "...En ningún otro caso, salvo lo dispuesto por el artículo 131, se le otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

A través del segundo párrafo del artículo 131, se puede autorizar al ejecutivo para legislar ampliamente, ya que puede aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas cuotas de importación y así como también restringir y prohibir importaciones y exportaciones.

2.4.1.- FACULTAD DE PROMULGAR LAS LEYES.

El fundamento legal de éste facultad es el artículo 89, fracción I, en la que se establece que el Presidente tiene la facultad de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso

de la Unión. La promulgación es definida por Ignacio Burgoa, como "el acto por virtud del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobado por el Congreso de la Unión o por alguna de las cámaras que lo integran. Promulgar equivale a publicar por lo que con corrección conceptual y terminológica la Constitución emplea indistintamente ambos vocablos en su artículo 72..."³⁰

El acto de promulgación de la ley, el Ejecutivo lo lleva a cabo a través de un decreto que se expide bien porque éste no tiene observaciones o porque éstas fueron superadas por el Legislativo y como el Presidente mantiene sus relaciones con las Cámaras del Congreso, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a quien corresponde también la publicación de las leyes y decretos, así como administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación, el decreto promulgatorio, que en sí mismo sólo se refiere a certificar el texto auténtico de la ley o decreto, y que en su aprobación por las Cámaras se siguieron los trámites y formalidades del proceso legislativo, requiere únicamente ser refrendado por el secretario de Gobernación.

³⁰ BURGOA, IGNACIO, Derecho,... ob. cit., pág. 844.

2.4.2.- FACULTAD DE EJECUTAR LAS LEYES.

El Ejecutivo, también tienen la facultad de ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, y la manera más idónea de ejecutar dichas leyes, es, a través de ciertos instrumentos jurídicos como son los reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y circulares. Dichos instrumentos detallan y pormenorizan y desarrollan el contenido de las disposiciones expedidas por el Congreso.

En este sentido el artículo 92, de nuestra Constitución establece "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, sin este requisito no serán obedecidas."

2.4.3.- FACULTAD REGLAMENTARIA.

Esta facultad al igual que las de promulgar y ejecutar las leyes, encuentra su fundamento en el artículo 89, fracción I de nuestra Constitución, en donde se faculta al Presidente de la República para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Así Gabino Fraga nos dice "El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las

leyes expedidas por el Poder Legislativo."³¹

Cabe hacer la aclaración que en la doctrina se hace la distinción entre reglamentos heterónomos y autónomos; los primeros se refieren a reglamentos de las leyes emanadas del Congreso, para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia y no deben ni pueden contrariar, exceder o desvirtuar el espíritu y contenido de las leyes, o sea que los reglamentos quedan sometidos y subordinados a la ley y únicamente la desarrollan y complementan para su mejor aplicación; por su parte los segundos, es decir los reglamentos autónomos, que tienen existencia por sí mismos y no son reglamentarios de alguna ley; es aquella disposición creadora de una situación jurídica general, que se expide directamente por el Ejecutivo sin subordinarla o fundarla en una ley. Al respecto Rodolfo Ríos, establece "...Se debe aclarar que los llamados reglamentos autónomos no tienen existencia legal, ni legitimación jurídica en el derecho mexicano; esto es que el titular del Poder Ejecutivo no puede expedir dichos reglamentos autónomos por carecer de dicha facultad."³²

³¹ FRAGA, GABINO, ob. cit., pág. 104.

³² RÍOS VAZQUEZ, RODOLFO, La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional, México, Editorial Jus., 1991, pág. 14.

2.4.4.- FACULTAD DE NOMBRAR Y REMOVER FUNCIONARIOS.

Las facultades del Presidente de la República, en materia de nombramientos, se encuentran contenidas en diversas fracciones del artículo 89 de la Constitución.

Felipe Tena Ramírez, clasifica la facultad de nombramiento del Presidente en tres grupos : "a) nombramientos absolutamente libres, en dicho grupo se encuentra el nombramiento de los Secretarios de Estado; b) nombramientos que necesitan la ratificación del Senado o de la Cámara de Diputados, o en su caso de la Comisión Permanente, en este grupo entraría la designación de ministros, agentes diplomáticos y cónsules etc.; y c) nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto por la ley."³³

Además fuera de los marcos constitucional y legal, el Presidente de hecho es quien nombra a la mayoría de los gobernadores y a los principales presidentes municipales, a los senadores y a la mayoría de los diputados, ya que él determina en última instancia quienes serán los candidatos del PRI para esos puestos.

2.4.5.- EL INDULTO Y LA AMNISTIA.

La fracción XIV del artículo 89, de la Constitución otorga al Presidente la Facultad de otorgar indultos, al establecer,

³³ TENA RAMIREZ, FELIPE, Derecho..., ob.cit., pág. 469.

"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."

El indulto no es un acto de gracia o un acto personal del Presidente, sino que forma parte del sistema constitucional, es un instrumento extraordinario por medio del cual la sociedad es mejor servida con la concesión de éste, el cual se debe de otorgar conforme a lo que marca la ley.

La amnistía es facultad del Poder Legislativo, favorece a todas aquellas personas que estén en el supuesto señalado por la ley, y se puede otorgar en relación a quienes estén o no procesados, y sin importar, en el caso de los procesados, si hay o no sentencia. Esta facultad del Congreso, se encuentra establecida en la fracción XXII, del artículo 73 constitucional.

2.5.- EL PODER JUDICIAL.

El Poder Judicial, es el órgano al cual se le ha encargado el dirimir los conflictos que se presenten ante los tribunales, es quien aplica la ley al caso concreto cuando existe alguna controversia. La fuerza de este Poder es la aplicación o mejor dicho la interpretación del derecho, del orden jurídico, de la Constitución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su capítulo IV, denominado "Del Poder Judicial", en el artículo 94, en su primer párrafo, establece : "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal."

Este Poder es el que se encarga de aplicar al caso concreto las leyes que emite el Congreso de la Unión. Este órgano del Estado es el único de los tres poderes, que tiene perfectamente definida su competencia, ya que sólo se limita a aplicar lo que expresamente se establece dentro de la Constitución.

Mediante la actividad jurisdiccional se declara y se aplica el derecho positivo a casos concretos y ésta es una función diferente a la atribuida a los otros poderes, de ahí que se reconoce su existencia como un poder con una función única.

2.5.1.- FUNCION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el más alto cuerpo judicial que existe en nuestro país, se compone de once ministros y funcionará en Pleno o en Salas, el presidente de la

Suprema Corte no integrará Sala.

La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones : el primero de ellos comensará el primer día hábil del mes de enero y terminara el último día hábil de la primera quincena del mes de julio;el segundo comensará el primer día hábil del mes de agosto y terminara el día último hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

El Pleno se compondrá de once ministros,pero bastará la presencia de siete miembros para funcionar. La Suprema Corte contará con dos salas,las cuales se compondrán de cinco miembros cada una,bastando la presencia de cuatro de ellos para funcionar.

Los Ministros de la Suprema Corte,serán nombrados por el Presidente de la República,quien someterá una terna a consideración del Senado,quien con una votación de las dos terceras partes de sus miembros designarán al ministro dentro del plaso de treinta días,si no lo hacen así,será el Presidente quien decida. Los Magistrados durarán en su encargo quince años y sólo podrán ser removidos en términos del Título Cuarto de la Constitución.

La Suprema Corte podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito,o designar uno o varios comisionados especiales cuando así lo jusgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo o alguna de las Cámaras del Congreso,o el Gobernador de algún Estado,únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal,que averigüe la conducta de algún juez o

magistrado federal.

La Suprema Corte está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

2.5.2.- COMPETENCIA DEL PODER JUDICIAL.

Cuando hablamos del Poder Judicial, nos referimos al Poder Judicial de la Federación, es decir hablamos de la competencia de los tribunales federales, a los que corresponde la resolución de toda controversia que se suscite por la aplicación por parte de las autoridades de leyes o actos que violen las garantías individuales. Esto es que la autoridad tiene la obligación de conservar la integridad de la Constitución.

Los Tribunales de la Federación, nos dice Daniel Moreno "También deben intervenir por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y por leyes o actos de autoridades que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal... Esta competencia, también se ha considerado de orden político porque siempre se trata de la intervención de autoridades. En estas fracciones lo que se trata de resolver es la invasión de la esfera estatal, o sea conservar la autonomía de los Estados, o bien impedir que estos invadan los asuntos de la

competencia de la federación."³⁴

La actividad propiamente judicial se encuentra contenida en los artículos que van del 104 al 106 constitucionales, donde se les fija a los Tribunales Federales los asuntos que pueden ser sometidos a su competencia, y entre los cuales se encuentran las controversias del orden civil y criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo; de todas las controversias que versen sobre derecho marítimo; de los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.

La Suprema Corte conocerá, de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; entre la Federación y un municipio; entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; entre un Estado y otro; entre un Estado y el Distrito Federal; entre el Distrito Federal y un municipio; entre dos municipios de diversos Estados; entre dos poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

La importancia de los actos que contienen los artículos antes mencionados, es que justifican la competencia de los Tribunales

³⁴ MORENO, DANIEL, Derecho Constitucional Mexicano, 12a. ed., México, Editorial Porrúa, 1993, págs. 476-477.

Federales, pues, de la solución a las controversias a las que se alude, dependerá la estabilidad política del propio Estado.

Otra competencia del Poder Judicial, es la que se establece en el párrafo séptimo del artículo 94 constitucional, que establece : "La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación."

De este modo diremos, que la jurisprudencia judicial, es la interpretación de la ley firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia, funcionando en pleno o en salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito.

Se sienta jurisprudencia, por el más alto tribunal de nuestra nación, cuando se sustente determinado criterio en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por la mayoría de los ministros.

La jurisprudencia así asentada, es obligatoria para todos los demás tribunales.

2.5.3.- EL JUICIO DE AMPARO.

El juicio de amparo es un sistema de control de la constitucionalidad y de la legalidad, es el medio por el cual se logra en forma efectiva la inviolabilidad de nuestra Constitución y la exacta aplicación de la ley común. El objeto de este, es el lograr la armonía y el equilibrio social entre la autoridad y las personas o entre la Federación y los Estados que la integran.

El juicio de amparo, es un juicio autónomo, que se inicia por la acción que ejercita cualquier persona ante los Tribunales de la Federación contra ley o acto de autoridad (acto reclamado), previsto en las hipótesis que establece el artículo 103 constitucional, y que se considere violatorio de las garantías individuales, su objeto es la declaración de inconstitucionalidad de dicho acto o ley, o nulificándose en relación con el agraviado y restituyéndolo en pleno goce de sus garantías individuales.

Las partes que intervienen en el juicio son : el quejoso o agraviado, la autoridad responsable, el Ministerio Público, y en ocasiones el tercero perjudicado.

La sentencia en el juicio de amparo no es declaratoria de generalidades, sus efectos son siempre encaminados a restituir al agraviado en el goce de sus derechos afectados por el acto violatorio de la Constitución. Está sólo beneficiaria, en caso de que la violación a las garantías individuales sea demostrada, a quien o a quienes, así lo solicitarán.

CAPITULO III.- LA FACULTAD CONSTITUCIONAL QUE DEBE TENER EL PODER JUDICIAL DE ENVIAR INICIATIVAS DE LEY AL CONGRESO, COMO UNA FORMA DE LOGRAR EL EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES DE LA UNION.

Por principio de cuentas, estableceremos lo que se entiende por facultad, así en este sentido el Diccionario Jurídico Mexicano establece que "El concepto jurídico de facultad, indica que alguien está investido jurídicamente, por una norma de derecho, para realizar un acto jurídico válido, para producir efectos jurídicos previstos."³⁵

El concepto de facultad jurídica propone la posesión de una potestad o capacidad jurídica para modificar válidamente alguna situación jurídica.

En el derecho público la noción de facultad se encuentra asociada a la noción de competencia material, que se identifica con la facultad de algún órgano estatal.

En este sentido, la facultad constitucional, es la competencia que la propia constitución otorga a determinados órganos del Estado, y con respecto al tema del presente trabajo, el artículo 71 de la Constitución, en su primera parte establece :

Artículo 71. "El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las legislaturas de los Estados."

³⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, ob.cit., pág.1407.

3.1.- EL JEFE DEL EJECUTIVO COMO UNICO INICIADOR DE LEYES.

Como anteriormente se vio, el Presidente de la República interviene en el procedimiento para la formación de las leyes, a través de distintos actos que caen dentro del principio de la colaboración que los poderes se deben de prestar entre ellos.

El Dr. Jorge Carpizo establece "De acuerdo con el artículo 71 constitucional, el Presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en la realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones, los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, situación que en los últimos años ha venido cambiando en virtud de lo que se denominó diputados de partido y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición..."³⁰

Al respecto Victor Mansanilla Schaffer, nos dice "Desde luego debo indicar que el 99% de las iniciativas de ley las presenta el Presidente de la República ante el Congreso, lo que pone en evidencia otro atributo del presidencialismo autoritario. Cuando un diputado o senador lo hace sin consultar al líder, entra en artículo mortis. Así me pasó en la Cámara de Diputados y en la de Senadores. Iniciativas de ley de los congresos estatales, en sesenta o setenta años sólo se han presentado dos que fueron desechadas. Se ha formado en el Congreso de la Unión -mayorías parlamentarias- la convicción de

³⁰ CARPIZO, JORGE, El Presidencialismo Mexicano, 2a. ed., México, Editorial. Siglo Veintiuno, 1979, págs. 83-84.

que es un atentado contra el poder presidencial que uno de sus miembros presente -sin consulta y visto bueno- una iniciativa personal, pues deteriora la imagen del monarca, que sabe todo, maneja todo y decide hasta lo que debemos pensar."³⁷

En 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad de la Cámara de Diputados.

En 1943, fue aprobado por unanimidad el 92% de los proyectos presentados; en 1947, el 74%; en 1949, el 77%; en 1953, el 59%; en 1955, el 62% y en 1959, el 95%.

En contra de los proyectos votaron en 1943 el 4% de los diputados; en 1947, el 3%; en 1953, el 3%; en 1955, el 5%; y en 1959, el 4%.

Durante el periodo de Obregón, más del 98% de las leyes aprobadas por el Congreso fueron iniciativas presidenciales.

El hecho de que el Ejecutivo inicie la gran mayoría de los proyectos legislativos no es una situación privativa de México. En Gran Bretaña, en el periodo de 1959-1963, el 90% de las leyes fueron iniciativa de los ministros y en Francia, en el periodo de 1962-1967, el 80% de las iniciativas fueron del gobierno.

En México algunas de las iniciativas del Presidente no han prosperado; quizá la principal razón para ello, sea que el propio Presidente perdió interés en tales iniciativas.

³⁷ MANZANILLA SCHAFER, VICTOR, SCJN y derecho de iniciativa, Periódico. El Universal, México, Sábado 5 de octubre de 1996, pág. 7.

Al respecto Ignacio Burgoa establece "La facultad de iniciar leyes que el artículo 71 fracción I de la Constitución, otorga al Presidente de la República siempre se ha estimado como un fenómeno de colaboración legislativa del Ejecutivo para con los órganos encargados de su expedición. En México las constituciones que han regido lo previeron, pues se ha considerado con toda justificación que dicho funcionario, quien por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa está en contacto con la realidad dinámica del país y quien por ende, al conocerla en los problemas y necesidades que afronta, es el más capacitado para proponer las medidas legales que estime adecuadas a efecto de resolverlos y satisfacerlos."^{3*}

No estoy de acuerdo en lo que establece el gran jurista Ignacio Burgoa en la última parte del texto anterior, en lo referente a que el Presidente sea el más capacitado para proponer medidas legales, lo que sucede es que en México existe una concentración ilimitada de todo el poder público en manos del Ejecutivo, y es por ello que el Presidente en base a su derecho de iniciar leyes, envía al Congreso la gran mayoría de las propuestas de leyes, en todas las materias, y en muchos de los casos se encuentra mal asesorado por sus colaboradores.

A través de la iniciativa legislativa que el artículo 71 de la Constitución concede al Presidente y mediante una abusiva e injustificada ampliación de esa facultad, hasta incluir en ella la posibilidad de proponer reformas al ordenamiento

^{3*} BURGOA, IGNACIO, Derecho, ob. cit., pág. 845.

constitucional mexicano, que el Presidente ha protestado guardar y hacer guardar, de ahí que el verdadero motor legislativo del sistema reside en la voluntad del Ejecutivo. Basta enumerar y valorar la serie de iniciativas provenientes del Presidente, que aprueba el Congreso y medir la celeridad con que normalmente se aprueban y sobre todo el contenido y efectos de esas iniciativas, para concluir que la función legislativa, entendida como la creación de normas jurídicas, sólo formalmente la lleva a cabo el Congreso en su esfera de competencia.

Así el Ejecutivo además de las normas que expide a nivel administrativo, en ejercicio de la facultad reglamentaria, también origina las más significativas y abundantes normas legales, creadas en realidad por la voluntad del Presidente, aunque formalmente producidas por el Congreso Federal.

Siempre que el Ejecutivo envía una proposición de reformas constitucionales invoca, como fundamento de su potestad, la fracción I, del artículo 71 de la Constitución que otorga al Presidente de la República el derecho (que debiera decir la facultad o potestad) de iniciar leyes y decretos. Obviamente aunque el texto constitucional se refiere a leyes y decretos de competencia federal y así debe entenderse, no sería ocioso agregar ese dato ya que sino se establece esta limitación, el Presidente de la República se podría convertir en el titular de iniciar toda clase de leyes y decretos, ya sea constitucionales, federales o locales. Tal atribución fortalecería el vigor unificador del jefe de la nación.

Retomando el tema directamente, cabe afirmar que la facultad de iniciar leyes o decretos federales, es distinta de la potestad de promover reformas constitucionales : la primera es el inicio de un proceso legislativo ordinario, que se lleva ante el Congreso de la Unión, mientras que la segunda es el impulso inicial de una modificación al cuadro jurídico de nivel supremo, que exige una aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados y de los integrantes del Congreso.

Un detalle que pone aún más de manifiesto el predominio del Ejecutivo en el proceso de creación legislativa federal, es que, mientras las iniciativas presentadas por el Presidente pasarán desde luego a comisión, las presentadas por los diputados o los senadores (es decir, los que tienen a su cargo la función legislativa) se sujetarán a los trámites que asigne el reglamento de debates (artículo 71, último párrafo de la Constitución). Dicho en otras palabras, los legisladores a fin de recorrer el proceso legislativo que constituye su propia tarea, deberán hacer una larga fila como las que hacen los pensionados del seguro social. En cambio, el Presidente, para ejercer una función que no corresponde precisamente a las suyas, no tiene necesidad de formarse en fila : la puerta del sendero legislativo está abierta para él de par en par.

3.2.- EL PODER LEGISLATIVO Y SU DERECHO DE INICIAR LEYES.

En la fracción II del artículo 71 de la Constitución, se establece el derecho que tienen de iniciar leyes o decretos, los diputados o senadores al Congreso de la Unión, este se encuentra sobradamente justificado, pues a quien, si no es a ellos quienes tienen fundadamente la función de crear leyes, y dado a que este órgano representa aunque sea en teoría, la voluntad del pueblo en el caso de los diputados y por otra parte la voluntad de los Estados soberanos, en el caso de los senadores, y son ellos quienes en base a la ley son los que se encuentran facultados para expedir las leyes que atiendan las necesidades imperiosas para hacer frente a los sucesos que se dan en la realidad factica de la población, es por ello imprescindible que las cuestiones manejadas en la presente investigación, algún día, llegarán a reflejarse en una actitud positiva por parte de los legisladores, para hacer valer el legado soberano que les otorga la Constitución y sean ellos los primeros en buscar las soluciones más acertadas y prácticas que añoran sus representados.

La realidad es que el ejercicio de las facultades que corresponden al Legislativo están también sujetas al control del Ejecutivo, quien para esos efectos, asume paralelamente a la posición de jefe de Estado, el papel de guía o conductor del partido político creado, abastecido, sostenido, fortalecido y apoyado por el régimen gubernamental.

Las razones por las cuales el Presidente ha logrado subordinar al Legislativo y a sus miembros, son principalmente las siguientes :

a) La gran mayoría de los legisladores pertenecen al partido oficial (PRI), del cual el Presidente a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que él desea;

b) Si se revelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el Presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos de la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular, etc.;

c) Relacionado con el inciso anterior, por agradecimiento ya saben que le deben el sitio al Presidente;

d) Además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y

e) La aceptación de que el Legislativo sigue los dictados del Ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo.

Por otro lado la fracción III, del multicitado artículo 71, confiere también el derecho de iniciar leyes o decretos a las legislaturas de los Estados, para formular proposiciones ante el Congreso de la Unión.

Sin embargo es preciso señalar, que la actitud pasiva e indiferente de las legislaturas de los Estados, en relación con esta facultad ha tenido como consecuencia que desde el inicio de la vigencia de esta potestad, se hayan presentado sólo unas cuantas iniciativas de leyes propuestas por las legislaturas de los

Estados, sin que haya prosperado alguna de ellas en el Congreso, así tenemos como ejemplo, que en el mes de noviembre de 1877, la legislatura de Tamaulipas presentó una iniciativa para que se reglamentarán los artículos 3, 10, 26 y 27 de la Constitución vigente en ese tiempo que fue la de 1857, sin que esta haya prosperado y hay ahí dos o tres más que corrieron igual suerte.

En lo que ha tenido regular vigencia práctica, es en lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución, que establece que para tener plena válidas una adición o reforma a la propia Constitución, éstas deberán ser aprobadas por las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso y ser sometidas a la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Cabe hacer mención que las iniciativas presentadas por las legislaturas de los Estados, deberán referirse a leyes o decretos de carácter federal, y no a leyes del orden común de otros Estados, para no contravenir el principio de soberanía de los mismos. A este cuestionamiento es oportuno señalar que existe un sólo Estado de la República, que es el de Veracruz en el que en su Constitución, otorga el derecho a las demás legislaturas de los Estados de la federación, para iniciar leyes de aplicación en la jurisdicción de Veracruz.

Un fenómeno jurídico que se ha presentado en la vida constitucional de nuestro país, es el gran detrimento del Poder Legislativo en la iniciativa de las leyes, y que ha originado que se convierta en un monopolio que corresponde casi exclusivamente al Ejecutivo, y así vemos surgir de las sesiones parlamentarias de

las Cámaras, leyes que en su origen fueron concebidas por el Presidente de la República, de manera individual, o a través de los secretarios de los diversos ramos, que dependen directamente de él.

Algunos de los factores que se consideran que han contribuido al problema del deterioramiento del Legislativo en la iniciativa de leyes, en nuestro país, son las siguientes :

a) Falta de preparación de algunos legisladores, pues es bien sabido que algunos de ellos carecen de educación, así tenemos a líderes sindicales, de organizaciones campesinas, organizadores populares, que su única virtud pareciera ser, la habilidad en el campo de la oratoria y su labor de proselitismo y convencimiento de los sectores que representan, pero carentes de toda noción en el ámbito jurídico; por lo que resultaría entendible que este tipo de representantes no lleguen a tener la convicción certera de las finalidades que se persiguen con los proyectos de ley que son votados por ellos, para su plena eficacia en la comunidad a la que ha de aplicarse dicha ley.

b) Supeditación de algunos representantes al Ejecutivo, este factor es quizá uno de los problemas más comunes en nuestro medio jurídico, pues entraña el no ofender al señor Presidente, cuando este envía un proyecto de ley a alguna de las Cámaras para que sea aprobado.

c) Interés personal de los legisladores, en relación con este factor, algunos representantes olvidándose del carácter con que actúan ante el Congreso, que es el de velar por los intereses de

quienes legaron su voto a favor de ellos para que los representen dignamente ante dicho Congreso, desvirtuan su encomienda para buscar beneficios propios, realizando gestiones en favor de determinados grupos económicamente fuertes, dandoles concesiones u otro tipo de beneficios, que es aprovechado sólo por este reducido grupo de personas y en muchas ocasiones en detrimento del resto de la comunidad a la que representan.

Por otra parte buscan también mantenerse vigentes en los puestos públicos, pues ha sido tantas veces sabido el hecho de que un diputado o senador perteneciente a una legislatura, sea designado candidato a senador o diputado para la legislatura venidera respectivamente.

d) Falta de interés por parte de algunos representantes, para desarrollar su encargo como legisladores, este factor lo podemos observar con la sola comparecencia personal a algunas de las sesiones de las Cámaras, donde nos podremos percatar del ausentismo de los representantes, dandose el caso de no reunirse el número suficiente de ellos para formar el quórum necesario para que se pueda dar la apertura a las sesiones.

Lo anterior se debe a que algunos de los legisladores se encuentran ocupados realizando otros asuntos, generalmente personales, porque en la mayoría de los casos su inasistencia no se encuentra justificada por una causa grave.

e) Obstáculos para tomar en cuenta las iniciativas presentadas por un legislador, por regla general toda iniciativa que va presentada por alguno o algunos de los legisladores, reviste un

trámite previó el cual debe ser sometido al pleno de las Cámaras para ser estudiado en la sesión de la asamblea, y de considerarlo, procedente se turne a la comisión respectiva, pero en la mayoría de los casos, estas propuestas sólo quedan en eso, en propuestas, ello se debe a la pugna política que existe en las Cámaras, porque la mayoría de las propuestas de los representantes de oposición se encuentran en lo que han llamado "iniciativas congeladas", que ni siquiera pasarán para ser estudiadas por las comisiones respectivas, siendo este un hecho que en lugar de motivar nuevas propuestas para reformar tal o cual ley, los hace desistirse de sus intentos, so pena de recibir críticas y abucheos, por el resto de sus compañeros de Cámara.

No se quiere decir con esto, que todas las iniciativas presentadas por los legisladores, están ajustadas a la realidad social a los que se pretende dirigir la norma, pero si, que resulta muy notable que las propuestas de los legisladores de oposición e inclusive algunos del partido mayoritario, se encuentren en su inmensa mayoría "congeladas". De lo que resulta que el principal ostáculo de los legisladores para presentar iniciativas, son los propios legisladores.

3.3.- EL PODER JUDICIAL COMO INICIADOR DE LEYES.

Este punto es el tema medular del presente trabajo, empecaremos por decir que la propuesta establecida es en el sentido de que se considera necesario que se realice una modificación al artículo 71 constitucional, añadiendole una cuarta fracción, en el sentido de que se le otorgue al Poder Judicial Federal, a través del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad o potestad de mandar iniciativas de leyes o decretos al Congreso de la Unión, esto es en base a que la Suprema Corte es el cuerpo judicial más alto del país, que lleva el pulso de la aplicación del derecho que está vigente en nuestra sociedad y de esta manera al tener pleno conocimiento de la ciencia jurídica, de las insuficiencias, contradicciones y limitaciones de nuestro sistema jurídico, quien sino la Suprema Corte debe contar con el derecho de iniciar leyes, con el fin de cubrir esas lagunas que hay en la legislación nacional y así mismo perfeccionar el Estado de Derecho; y es que la jurisprudencia que establece la Suprema Corte, es obligatoria para los demás Tribunales que integran el Poder Judicial pero no tiene efectos derogatorios de leyes anticonstitucionales, pues sólo beneficia a las personas que reclaman el acto violatorio de las garantías individuales, por parte de la autoridad, a través del juicio de amparo.

Por desgracia el juicio de amparo ha perdido fuerza y significación en el mundo jurídico mexicano, porque cada vez son menos los interesados que confían su suerte al resultado del juicio

de amparo por la influencia que tiene el Ejecutivo sobre los jueces Federales. Esto ha hecho que el juicio de amparo se haya vuelto en un recurso de traficantes y delincuentes para evadir, o por lo menos retrasar la privación de la libertad.

Aunado a esto encontramos, como lo vimos anteriormente, que en la evolución de nuestro derecho constitucional existieron dos precedentes : la fracción II del artículo 26 de la Tercera de las Leyes Constitucionales de 1865 y el artículo 53 de las Bases Orgánicas de 1843, en donde se otorgaba a la Suprema Corte de Justicia el derecho de iniciar leyes; además de que en la gran mayoría de las constituciones de los Estados del país, y también un gran número de constituciones federales de países de centro y sudamérica le otorgan al Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia el derecho de iniciar leyes.

En lo que concierne al tema, la doctrina se encuentra dividida en cuanto a criterios, en lo referente a que si se debe de otorgar al Poder Judicial el derecho de iniciar leyes o no.

Dentro de los que estan a favor de que el Poder Judicial tenga el derecho de iniciar leyes, se encuentra Jacinto Faya Viezca, que establece lo siguiente : "En México, es una desventaja que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que los tribunales de los Estados, no hagan (en sus sentencias), verdaderas recomendaciones al legislador. Esto no sería una invasión de poderes; sino una verdadera y de las más altas responsabilidades a cargo de la Corte y de los Tribunales. El Derecho material, no es aplicable por su mera formulación; en gran medida requiere de la función judicial para

su aplicación eficaz."

"Los Tribunales de Italia, Alemania y España, en múltiples ocasiones formulan verdaderas recomendaciones al legislador con el objeto de enmendar el derecho vigente y mejorar el futuro derecho por legislarse. Esta idea de llevarse acabó, encierra enormes posibilidades para enriquecer el contenido material de las leyes (valores de justicia, libertad, democracia, integridad física y espiritual del hombre, etc.)"³⁰

Estoy de acuerdo con el autor citado, porque la función que realizan los jueces, al asentar sus sentencias y al crear jurisprudencia, están actuando de acuerdo a las facultades que tienen y no invaden la competencia de otro poder; reconocer la contribución del juez a la creación del derecho, no es convertirlo en legislador, sino admitir una cosa más simple, menos complicada y nada perturbadora para el orden jurídico, que es comprobar la existencia de la jurisprudencia, y que ha quedado establecida por la doctrina como una fuente del derecho, fuente viva y elástica del mismo, con eficacia y ejemplaridad práctica.

De los autores que no están de acuerdo en que se le otorgue al Poder Judicial, el derecho de iniciar leyes se encuentra Miguel Lanz, que establece "... No sucede lo mismo respecto al Poder Judicial, al cual nuestra Constitución no ha permitido la más ligera influencia en la confección de leyes, porque siendo aquél el

³⁰ FAYA VIESCA, JACINTO, ob.cit., pág.4.

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 ser votadas." 40

Es bastante interesante lo que establece el autor en comento, pero no estoy de acuerdo con lo que dice, ya que parece que ha olvidado lo que es el proceso legislativo y la importancia del significado de la potestad legislativa. Ya que si la iniciativa de ley proviene del Poder Ejecutivo, del Judicial o de Senadores o Diputados, es solamente el inicio del proceso, es un paso inicial para motivar el proceso de formación de las leyes que consta de varias etapas.

Lamentablemente se confunde el derecho de iniciar leyes, con la aprobación forzosa del proyecto presentado, por venir de la Suprema Corte, poniendo de manifiesto, implícitamente lo que acontece con las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, que son aceptadas y aprobadas con la mayor celeridad y sin ponerle algún pero.

Por lo anterior, ha sido una costumbre establecida que los ministros de la Suprema Corte envíen al Ejecutivo proyectos y reformas de leyes en asuntos de su competencia, los cuales hace suyos el Presidente y los transforma en iniciativa de ley.

40 LANZ DURET, MIGUEL, ob. cit., pág. 166.

3.4.-EL EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES DE LA UNION.

Una vieja ilusión de los estudiosos del derecho, es que en nuestro país se viviera un verdadero Estado de Derecho, inspirado en principios teóricos y en reglas de organización actualizadas, dicha ilusión sería la de sentar las bases para el cumplimiento de los principios que en materia de división de poderes, de determinación de esferas de competencia y de limitación de la esfera de acción válida de todos los órganos del Estado que marca nuestra Constitución.

Hablar en nuestro régimen constitucional, de un equilibrio de poderes nos conduce, en primer lugar a recordar la vieja teoría de la división de poderes, que mediante un peculiar mecanismo de frenos y contrapesos, se constituye en una pieza que permite el control recíproco de los diversos órganos del poder público.

Sin el respeto al principio de la división de poderes, es imposible pensar en un sistema equilibrado de funciones públicas y menos aún es posible constituir tal sistema.

Y es que el Ejecutivo se cree que él es el Estado, y como tal poder, tiende al abuso, es decir a su existencia indebida. El Estado moderno con su ansia perfeccionista, se cree legitimado, más que en ningún otro tiempo para preever y regular todo, incluso de buena fe, se cree que el Estado es todopoderoso. Y de ahí que su más antiguo sueño sea el de eliminar todo intermediario entre sus disposiciones y su ejecución o cumplimiento.

Por otra parte, otros criterios de equilibrio en el ejercicio de los poderes del Estado se originan en la necesidad

de establecer líneas paralelas y valores equivalentes entre las facultades y potestades, por una parte y las responsabilidades por otra.

El Presidente de la República viola y desconoce la Constitución, transgrede los derechos de los ciudadanos y los ignora, invade la esfera de competencia de las entidades federativas y la libertad de los municipios, sin que de ello resulte una responsabilidad, claramente exigible en nuestro sistema.

De esa manera la inconstitucional concentración del poder en manos del Presidente de la República y la impunidad con que esta protegido son dos notas que impiden la posibilidad de realizar un verdadero equilibrio de poderes.

No es necesaria una detallada investigación para poner en relieve la impunidad que la Constitución otorga al Presidente de la República, basta recordar que de conformidad con el párrafo segundo del artículo 108 de la Constitución, el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común. La inimputabilidad de que goza ese funcionario, por los demás delitos que pudiera cometer, es la pesada capa protectora de la actividad presidencial, aunque ella entre al campo de lo delictivo.

Aún y cuando esa inimputabilidad es sólo temporal (el tiempo del cargo), es suficiente cobertura para liberar al Presidente de cualquier investigación, o ejercicio de la acción penal o condena, aún después de la conclusión de su encargo.

El verdadero problema en este punto surge entre la

legitimidad y la vigencia de las normas constitucionales y las prácticas cotidianas de concentración abusiva y antijurídica del poder público. El Presidente de la República no pretende desconocer el principio de separación de poderes cuando envía instrucciones a las mayorías parlamentarias o cuando indica el sentido de las resoluciones jurisdiccionales, simplemente ignora la vigencia del principio y no lo cumple, pues por encima de tal principio están los intereses nacionales que el propio Presidente cree representar.

Tal vez un defecto que tiene el sistema constitucional mexicano, es que aún cuando establece claramente el principio de separación de poderes, no indica cuales son los mecanismos para asegurar su cumplimiento, ni señala las responsabilidades en que incurren los funcionarios públicos de rango elevado, quienes por acción, omisión o sumisión, lo violan.

Paracería absolutamente necesario, para lograr un sistema de equilibrio de poderes :

a) Respetar plenamente el principio de división de poderes, establecido en el artículo 49 de nuestra Constitución.

b) Otorgar plena vigencia al régimen de una República representativa, federal y democrática, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, de acuerdo con el artículo 40 constitucional.

Para lograr un auténtico equilibrio entre los poderes que integran el Estado mexicano, sería muy conveniente establecer algunas modificaciones y aclaraciones al texto de nuestra Constitución fijando algunas de las limitaciones que convendría

imponer al poder que tiene el Ejecutivo y de igual manera ampliar el Área de responsabilidades del mismo.

Por otro lado hablaremos del Poder Judicial de la Federación, sobre algunas reformas que ha sufrido en cuanto a su estructura y competencia que van dirigidas a la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones. Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los poderes de la unión, aún y cuando no se ha obtenido dicho equilibrio como se quisiera, si se ha dado un gran paso en busca de ello.

Dentro de las reformas a las que se hace alusión se encuentran la reducción en el número de ministros que integran la Suprema Corte de Justicia, la creación del Consejo de la Judicatura y la integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, los que comentaremos brevemente.

En lo concerniente a la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se redujo el número de ministros de 26 a 11, regresando así al número de miembros establecido en el artículo 94 del texto original de la Constitución de 1917, a lo largo de nuestra historia moderna el aumento en el número de integrantes de la Suprema Corte, respondió a la gran necesidad de abatir los rezagos acumulados que llegaron a ser muy considerables, aún con la creación en el año de 1950, de los Tribunales Colegiados de Circuito, que vinieron a

auxiliar a la Suprema Corte. En la actualidad ese rezago del que se hablaba es casi nulo.

En virtud de las nuevas competencias con que se dota a la Suprema Corte y debido también a la asignación de las tareas administrativas a un órgano especializado, se quiso que la Suprema Corte de Justicia fuera un órgano más compacto y altamente calificado, cuyos miembros sigan siendo personas de reconocido prestigio profesional y altas virtudes morales, dedicadas en exclusivo al conocimiento y resolución de las más importantes controversias jurídicas que puedan suscitarse en el país.

La sola reducción en el número de ministros, no generará un nuevo rezago, pues la reforma que se comenta asigna a un órgano distinto las competencias administrativas que realizaba la Suprema Corte. Ello permite que los ministros dediquen mayor tiempo a resolver los asuntos de carácter jurisdiccional, al hacer posible que se incremente sustancialmente el número de sesiones del pleno.

Desde hace muchos años, se había concentrado en la Suprema Corte, un número creciente de atribuciones no relacionadas propiamente con la función de impartir justicia, como son el nombramiento, adscripción y disciplina de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito; la determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales; entre otras muchas. Así se puede afirmar que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, además de su importante tarea de impartir justicia, tenían que ocuparse de la administración de un Poder Judicial que era cada

vez más grande y complejo.

En los últimos años, connotados tratadistas habían planteado la necesidad de crear un órgano de administración que garantizará la autonomía y eficacia de la función judicial. La experiencia muestra que es conveniente concentrar la labor de los jueces, magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccionales, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia.

Por todo lo anterior es que se creó el Consejo de la Judicatura Federal, el cual está integrado por siete miembros, de los cuales uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito; un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito; dos consejeros designados por el senado y uno por el Presidente de la República.

Entre las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal que deben ser destacadas, se encuentran las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados, es decir, cuestiones relativas a la carrera judicial; la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país, así como la determinación del número de órganos y las materias que estos deben conocer; realizará la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como de las conductas de sus titulares; formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha del que para sí misma elabore la Suprema Corte de Justicia.

Con la integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, conlleva el fortalecimiento del Poder Judicial, al absorber en su órbita constitucional la función jurisdiccional electoral y facultades que antes correspondían a otro poder. Ya que hay que recordar que antes de la creación del Tribunal Electoral, las Cámaras de Diputados y Senadores contaban con colegios electorales, y en específico la Cámara de Diputados que era la que realizaba la calificación de la elección presidencial.

Este tribunal especializado continuará con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada. De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.

Conforme a la reforma sufrida la Suprema Corte conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral y esta será la única vía para plantear esa inconformidad; además de que los partidos políticos se encuentran legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales, y dichas leyes no serán susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previstos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y en su caso corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente

los procesos respectivos.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos serán resueltas en única instancia por la Sala Superior del Tribunal.

El Tribunal Electoral funcionara con una Sala Superior y con Salas Regionales, la Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros.

La presente reforma concilia los argumentos de carácter constitucional con las de orden práctico y logra, respetando las características de especificidad del derecho electoral que regula los procesos respectivos; se da así un sistema de justicia electoral completo que incluye el control constitucional y propicia el absoluto respeto al principio de legalidad, sin el riesgo de un viraje brusco que pondría en peligro la viabilidad del propio sistema que se creo y que, por supuesto, deberá mejorarse y adaptarse de acuerdo con lo que la experiencia derivada de su aplicación indique.

Es así que con estas reformas se ha dado al Poder Judicial una mayor autonomía y se ha buscando con ello el equilibrio entre los poderes, aunque no se ha dado en su totalidad.

Hay otros tribunales administrativos y órganos administrativos que están en la órbita del Ejecutivo y que realizan funciones jurisdiccionales, y que al igual que el Tribunal Federal Electoral deben de pasar a formar parte del Poder Judicial.

Veamos ahora algunos ejemplos de esos órganos de autoridad que, sin formar parte del Poder Judicial, realizan funciones jurisdiccionales:

La impartición de justicia en materia laboral, confiada a órganos tripartitas, dependientes del Poder Ejecutivo que, como es lógico, se consagran a acatar las órdenes y cumplimentar las instrucciones de los órganos superiores de la Administración Pública, y que el Propio Poder Judicial reconoció como tribunales a las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

La impartición de justicia en materia agraria, hasta hace poco tiempo ésta ya no la realiza directamente el Presidente de la República, ya que en el año de 1992, se creó el Tribunal Superior Agrario, que supuestamente es un tribunal administrativo autónomo.

En 1936, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, primer tribunal de jurisdicción delegada y después, según reforma de 1967, como tribunal de plena autonomía, aunque esa "autonomía" no es real, pues se encuentra sometido jurídica, financiera y administrativamente a la Secretaría de Hacienda.

Además de los mencionados se encuentran también el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ellos sujetos en mayor o menor grado a la dependencia del Ejecutivo.

Pero no sólo los tribunales administrativos resuelven controversias, tenemos también a otros órganos de la administración pública que lo hacen: la Procuraduría Federal del Consumidor, organismo descentralizado con importantes facultades de arbitraje para proteger al consumidor, la Procuraduría Federal del Medio Ambiente, Procuraduría de defensa social, Procuraduría Agraria, entre otras.

Tanto los tribunales administrativos como estos órganos han debilitado la influencia e importancia del Poder Judicial federal y local porque la misma situación se repite en los estados en sus esferas de competencia.

Por otra parte tenemos que una diferencia radical que separa a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Judicial; es que mientras que los titulares de aquéllos, según mandamientos constitucionales expresos, deben ser designados mediante voto popular directo, los de éste no ya que tratándose del Poder Judicial Federal, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia desde hace poco tiempo son designados por el senado de una terna propuesta por el Presidente de la República.

Cabe hacer un análisis al sistema propuesto en la iniciativa presidencial del 5 de diciembre de 1994 y que se promulgó el último día de ese año. En su iniciativa, el doctor Zedillo insiste en reservarse la facultad de nombrar a los ministros en las manos presidenciales (o sea, en las suyas) y agrega un requisito nuevo: la aprobación u homologación seguirá corriendo a cargo del

senado, como en el sistema anterior; pero en el proyecto del Presidente Zedillo, la novedad consiste en que tal aprobación requerirá una mayoría calificada de dos terceras partes de los senadores presentes, en vez de la anterior simple mayoría absoluta.

El sistema tan ingenioso descubierto por el Presidente o por sus juriaconsultos de proponer ternas a un senado que debe escoger una de las propuestas aminoras, pero no elimina, la facultad prepotente del jefe del Ejecutivo, único proponente legítimo.

De esa manera, no fue ya la voluntad directa del jefe del Ejecutivo, sino esa misma voluntad, disfrazada elegantemente por la designación senatorial, que habrá de recaer en algún legislador propuesto por el presidente. ¿Que sistema mejor podría haberse propuesto para fortalecer al presidencialismo?

Ese fortalecimiento de la independencia del máximo orden judicial federal suena a ofensiva burla a la opinión pública.

Por esas razones, parecería indispensable cambiar radicalmente el sistema de designación presidencial, con aprobación senatorial por alguno otro; se ha pensado en la elección popular de los ministros de la Suprema Corte, el cual no me parece muy adecuado por las siguientes razones:

La designación o sustitución de los altos funcionarios federales del Poder Judicial, sería motivo de frecuentes enfrentamientos políticos entre los diversos candidatos a esos puestos y entre ellos y funcionarios administrativos o políticos en activo, aspirantes a posiciones judiciales de importancia.

Dadas las cualidades de sapiencia y honestidad que en grado excelso se requieren en un administrador de justicia, considero que resulta impropio seleccionarlos mediante un voto popular que en muchos de los casos resulta ignorante y caprichoso.

Además de que los señores jurisperitos encargados de esa alta función de impartir justicia no debieran ser arrastrados al fango de los pantanos electorales.

Igualmente si se eligiera a los ministros de la Suprema Corte por medio de sufragio universal, además de lo costoso que saldrían dichas elecciones, habría que ver que órgano sería el competente para calificar las elecciones de los ministros, ya que si se le encomienda al Tribunal Federal Electoral dicha tarea, no sería lo ideal ya que hay que recordar que dicho tribunal forma parte del Poder Judicial de la Federación.

Si se quisiera establecer un régimen estatal en el cual se respetara plenamente el principio de división de poderes previsto en la Constitución Política, debería prescindirse del irracional sistema de que la falta de elección popular se sustituya con la autocrática voluntad del jefe del Ejecutivo. Tal designación convierte a los señores ministros de la Corte en dependientes y subordinados del señor Presidente, quien además tiene la potestad no sólo de nombrarlos, sino también de concederles licencias temporales o aceptar sus renunciaciones en términos del artículo 98, de la actual Carta Magna.

Queda entonces una gran cuestión por resolverse: si no es mediate el voto popular, ni la designación de una terna por parte del Presidente y aprobado por el senado, ¿Como debe designarse a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

Hay que partir de dos principios esenciales, para proponer un sistema de designación de los ministros: por un lado el principio de división de poderes; por otro, el principio de que la Suprema Corte de Justicia es la cúspide de un poder federal y, por lo mismo, es un tribunal federal cuya integración como tal debiera hacerse conjuntando las opiniones calificadas de toda la República, y no sólo atendiendo a la voluntad autocrática del Presidente de la República.

La competencia y naturaleza nacionales de la Suprema Corte debieran coincidir con una forma de integración también nacional.

En la República Mexicana existen 32 tribunales superiores de justicia, cada uno de los cuales constituye el vértice de todo un conjunto de jurisperitos, generalmente con alguna experiencia tanto profesional como judicial, y muchos de ellos hasta con dignidad y respetabilidad profesional.

Sería aconsejable establecer un sistema conforme al cual, cada vez que fuere necesario, se reunieran los 32 presidentes de esos tribunales o sus representantes para elegir, entre una lista de candidatos propuesta por las escuelas de derecho y las organizaciones profesionales más destacadas, a quien debiera cubrir alguna vacante que surgiera entre los señores ministros de la Suprema Corte, en el entendido de que esos nombramientos debieran ser aprobados por el senado de la República.

Seguramente un procedimiento así tendría algunas ventajas evidentes sobre el actual que serían:

Por una parte, despojaría al Presidente de la República de la irracional y antijurídica libertad de designar o proponer a todos los titulares de otro de los poderes federales.

Haría resaltar la independencia y el carácter federal de la Suprema Corte de Justicia y daría oportunidad a los poderes judiciales locales de participar discretamente en la designación selectiva de los más altos integrantes de la judicatura nacional.

Darí­a intervención a la parte más calificada de la sociedad civil, para que participara en esa integración.

Obviamente, los ministros así designados estarían menos predisuestos a someterse a la voluntad del señor presidente y contarían con un sustento más firme para exigir respeto al ejercicio independiente de sus funciones.

CONCLUSIONES .

Del estudio realizado podemos concluir que :

PRIMERA . — Debe de quedar clara la distinción que existe entre la Constitución y las leyes constitucionales como la doctrina las ha llamado. Y esta distinción estriba en que la Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo en que se proclaman los fines primordiales del Estado y se establecen las normas básicas a las que debe ajustarse su poder público, es decir es el ordenamiento de toda estructura jurídica estatal, el cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo de derecho. Y las leyes constitucionales o secundarias cualquiera que sea su nombre (reglamentarias, orgánicas u ordinarias), son las que emanan formalmente de la Constitución; y en el caso de las leyes reglamentarias, son las que reglamentan y desarrollan en detalle una disposición contenida en la Constitución, por lo que se dice que es una extensión o ampliación de la misma Constitución.

SEGUNDA . — El concepto de Constitución, como conjunto de normas jurídicas de rango supremo en el ordenamiento de cada país, se encuentra vinculado estrechamente con la idea de soberanía, en sus dos vertientes : a la soberanía de una nación frente a las demás naciones, que entraña la potestad de decisión suprema en cuestiones esenciales para la vida y el desenvolvimiento de la

entidad jurídica nación, y b) la soberanía popular, la cual significa, en los Estados de perfil democrático, que esa facultad de decisión suprema corresponde al pueblo o a la ciudadanía, según la tendencia seguida, y que el ejercicio de los poderes públicos que entrañan soberanía lo hacen los titulares de los poderes constituidos, como representantes y en interés de la comunidad, quien siempre conservará la titularidad original de ese atributo.

TERCERA. — Uno de los pilares insustituibles del moderno Estado de Derecho es la división en el ejercicio del poder público. Cualquiera que sea el origen y la justificación de éste, es indispensable aceptar que el poder público, independientemente de su titularidad original, que en nuestro sistema constitucional corresponde al pueblo, para su ejercicio debe dividirse con el fin de que la distribución permita un uso equilibrado, concentrado y limitado de las potestades que corresponden a los titulares de los órganos del poder mencionado. De esta manera se logra, por lo menos teóricamente y en gran parte en la realidad, una división de poderes que actúa como un sistema de frenos y contrapesos que permite el control recíproco de los titulares, que sin él se llega al exceso o al abuso.

CUARTA. — Una ley suprema (Constitución), y unos tribunales independientes que garanticen su observancia serán el más correcto control al definir y sancionar las extralimitaciones de los poderes o sus recíprocas ingerencias. La legislación sometida

a la Constitución; la administración y la jurisdicción al Derecho y a la ley, constituyen el verdadero sentido de la división de funciones o poderes.

QUINTA . - Se ha hecho costumbre una interpretación presidencialista al artículo 71 constitucional a favor del Ejecutivo, en el que confunden el derecho de iniciar leyes o decretos de carácter federal con la potestad de proponer reformas a la propia Constitución, como lo ha venido realizando en todo tiempo el Presidente de la República.

SEXTA . - La interpretación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el tema, el problema y la tarea más importante, pues de él dependerá la solidez de las instituciones públicas, su rumbo, la definición, distinción y claridad de nuestros valores políticos, jurídicos, económicos y sociales fundamentales. De esa interpretación dependerá la riqueza de nuestra futura legislación, la sabiduría de las futuras resoluciones judiciales y administrativas, y en fin el respeto estricto al ámbito de libertades y derechos civiles y políticos de los mexicanos.

PROPUESTA .

Con la finalidad de subsanar algunos de los factores que se mencionan, se pone a consideración de este M. Sinodo las siguientes medidas, que se consideran que pudieran poner un tope a las excesivas atribuciones del presidencialismo, en busca del tan anhelado equilibrio entre los Poderes de la Unión.

Por todas las anteriores razones considero que para evitar las interpretaciones maliciosamente extensivas, en beneficio del presidencialismo y en busca del necesario equilibrio de poderes, podría modificarse el artículo 71 fracción I, y agregarse una cuarta fracción, al actual texto constitucional en la siguiente forma:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos federales compete :

I. Al Presidente de la República, siempre y cuando las iniciativas no entrañen reformas constitucionales o invadan materias cuya legislación este reservada a algún otro poder;

II.- A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;

III.- A las legislaturas de los Estados; y

IV.- Al Poder Judicial, a través del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Además, se debe sustituir el párrafo segundo, estableciendo que "todas las iniciativas válidamente presentadas se sujetarán a los trámites que determine el reglamento de debates aprobado por la Cámara correspondiente", lo anterior se desprende porque no existe razón válida para que las iniciativas de ley provenientes del Presidente de la República cubran los trámites que señala el reglamento de debates, como se dispone actualmente.

BIBLIOGRAFIA.

- BIELSA, RAFAEL, Compendio de Derecho Administrativo, 3a. ed., Buenos Aires, Editorial. Roque de Palma, 1959.
- Principios de Derecho Administrativo, 3a. ed., Buenos Aires, Editorial Roque de Palma, 1948.
- BURGOA, IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, 2a. ed., México, Editorial. Porrúa, 1976.
- Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, 2a. ed., México, Editorial. Porrúa, 1989.
- CAMARA DE DIPUTADOS, Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones), T.V., México, Editorial. Porrúa, 1986.
- CARPIZO, JORGE, La Constitución Mexicana de 1917, 8a. ed., México, Editorial. Porrúa, 1990.
- El Presidencialismo Mexicano, 2a. ed., México, Editorial. Siglo Vientiuno, 1979.
- DE LA CUEVA, MARIO, Teoría de la Constitución, México, Editorial. Porrúa, 1982.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA, T. XVIII., Buenos Aires, Editorial. Bibliografía, 1974.

- FAYA VIESCA, JACINTO, Leyes Federales y Congreso de la Unión, México, Editorial. Porrúa, 1991.
- FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, 33a. ed., México, Editorial. Porrúa, 1994.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO, Introducción al Estudio del Derecho, 37a. ed., México, Editorial. Porrúa, 1985.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, 6a. ed., T. III., México, Editorial. Porrúa, 1993.
- LANZ DURET, MIGUEL, Derecho Constitucional Mexicano, 5a. ed., México, Editorial. Continental, 1972.
- MORENO, DANIEL, Derecho Constitucional Mexicano, 12a. ed., México, Editorial. Porrúa, 1993.
- PORRUA PEREZ, FRANCISCO, Teoría del Estado, 11a. ed., México, Editorial. Porrúa, 1978.
- PUY, FRANCISCO, Nueva Enciclopedia Jurídica, T. XV., Barcelona, Editorial. Teide, 1984.
- RIOS VAZQUEZ, RODOLFO, La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional, México, Editorial. Jus, 1991.
- SAYEG HELU, JORGE, El Poder Legislativo Mexicano, México, Editorial. Trillas, 1991.

- SERRA ROJAS, ANDRES, Ciencia Política, 5a. ed., México, Editorial. Porrúa, 1980.
- TENA RAMIREZ, FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, 24a. ed., México, Editorial. Porrúa, 1990.
- Leves Fundamentales de México 1808-1978, 8a. ed., México, Editorial. Porrúa, 1978.

LEGISLACION .

a) NACIONAL .

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 118a. ed., México, Editorial. Porrúa, 1997.
- Constitución Política de Aguascalientes, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Coahuila, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Colima, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Chiapas, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Chihuahua, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Durango, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política del Estado de México, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Guanajuato, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Guerrero, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Hidalgo, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Jalisco, México, UNAM/F.C.E., 1985.

- Constitución Política de Michoacán, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Morelos, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Nayarit, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Oaxaca, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Querétaro, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de San Luis Potosí, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Sinaloa, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Sonora, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Tabasco, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Tamaulipas, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Veracruz, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Yucatán, México, UNAM/F.C.E., 1985.
- Constitución Política de Zacatecas, México, UNAM/F.C.E., 1985.

b) EXTRANJERA.

- Constitución Política de Bolivia, México, UNAM/F.C.E., 1984.
- Constitución Política de Ecuador, México, UNAM/F.C.E., 1984.
- Constitución Política de El Salvador, México, UNAM/F.C.E., 1984.
- Constitución Política de Guatemala, México, UNAM/F.C.E., 1984.
- Constitución Política de Honduras, México, UNAM/F.C.E., 1984.
- Constitución Política de Nicaragua, México, UNAM/F.C.E., 1984.
- Constitución Política de Panamá, México, UNAM/F.C.E., 1984.
- Constitución Política de Perú, México, UNAM/F.C.E., 1984.
- Constitución Política de la Republica Dominicana, México, UNAM/F.C.E., 1984.

- Constitución Política de Venezuela, México, UNAM/F.C.E.C., 1984.

HEMEROGRAFIA.

- MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR, SCJN y derecho de iniciativa, Periódico. El Universal, México, sábado 5 de octubre de 1996.