



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS, LA LEY, EL REGLAMENTO, LOS DECRETOS,
LOS ACUERDOS, LAS CIRCULARES Y LAS NORMAS
OFICIALES MEXICANAS".

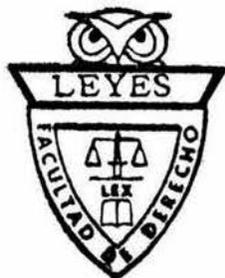
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

SERGIO MARTINEZ PEREZ

ASESOR: LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA.



MARZO 2004



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.



A quien después de haber conspirado tantos años, pudo hacer posible la realización del presente trabajo, y por darme la oportunidad de terminarlo, y quien a cada momento me da muestras de su presencia y cariño, aun en los momentos más difíciles, siempre ha estado conmigo. Gracias Dios.

A mis padres como una muestra de cariño y gratitud, especialmente a mi madre por su fuerza, coraje y amor en cada momento de mi vida.

A mis hermanos: Jorge y José con cariño por estar siempre conmigo

A mi hermana Manuela, su esposo Rodolfo mis sobrinos José Manuel y Rebeca con profundo cariño y admiración

A mi esposa Claudia, a mis hijos Michel y leslie quienes forman una parte fundamental en mi vida, como una muestra del gran amor que les tengo.

Al Maestro Pedro Nogueron Consuegra por su paciencia, comprensión y desinteresado apoyo

A todos:

MUCHAS GRACIAS

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA LEY, EL REGLAMENTO, LOS DECRETOS, LOS ACUERDOS, LAS CIRCULARES Y LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS.

| | PAG. |
|---|-------------|
| INDICE..... | I |
| INTRODUCCION..... | III |
| | |
| CAPITULO PRIMERO | |
| La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... | 1 |
| 1.1 Orden Jerárquico Normativo Mexicano..... | 3 |
| 1.2 Definición de Constitución..... | 8 |
| 1.3 Diferentes clases de Constitución..... | 11 |
| 1.3.1 Flexibles..... | 16 |
| 1.3.2 Rígidas..... | 16 |
| 1.4 Estructura de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... | 18 |
| 1.4.1 Parte Orgánica..... | 21 |
| 1.4.2 Parte Dogmática..... | 22 |
| 1.5 La Supremacía Constitucional..... | 27 |
| | |
| CAPITULO SEGUNDO | |
| LA LEY..... | 37 |
| 2.1 Definición..... | 37 |
| 2.2 Clasificación..... | 47 |
| 2.3 Supremacía de la Ley..... | 52 |

| | |
|---|----|
| 2.3.1 La Ley General..... | 53 |
| 2.3.2 La Ley Federal..... | 54 |
| 2.3.3 La Ley Orgánica..... | 56 |
| 2.3.4 La Ley Reglamentaria..... | 57 |
| 2.4 Tesis especial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la situación jurídica de la ley y los tratados..... | 59 |

CAPITULO TERCERO

| | |
|--|----|
| El Reglamento..... | 63 |
| 3.1 Definición..... | 63 |
| 3.2 Clasificación..... | 69 |
| 3.3 Polémica Jurídica sobre los Reglamentos Autónomos..... | 77 |
| 3.4 Diferencias entre la ley y el reglamento..... | 81 |

CAPITULO CUARTO

LOS DECRETOS, LOS ACUERDOS, LAS CIRCULARES Y LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS

| | |
|---|----|
| 4.1 Definición de decreto..... | 84 |
| 4.2 Clasificación de decretos..... | 88 |
| 4.3 Definición de acuerdo..... | 91 |
| 4.4 Definición de circular..... | 93 |
| 4.5 Clasificación..... | 97 |
| 4.6 Definición de norma oficial mexicana..... | 97 |

| | |
|-------------------|-----|
| CONCLUSIONES..... | 129 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 134 |

INTRODUCCION

COMO ES BIEN SABIDO TODO ESTADO COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN JURIDICA DE UNA SOCIEDAD BAJO UN PODER DE DOMINIO QUE SE EJERCE EN UN DETERMINADO TERRITORIO, REQUIERE DE UNA NORMATIVIDAD O REGULACION JURIDICA QUE ESTABLEZCA LA ESTRUCTURA DE DICHA ORGANIZACIÓN, LOS ORGANOS DE PODER DEL ESTADO, SU FORMA DE INTEGRACION, SUS OBLIGACIONES Y FACULTADES, SUS RELACIONES ENTRE SI, ASI COMO LA DECLARACION DE LOS DERECHOS INHERENTES A LOS GOBERNADOS Y LA PROTECCION DE ESTOS FRENTE AL ESTADO Y FRENTE A LOS DEMAS GOBERNADOS.

DICHA REGULACION JURIDICA O CONJUNTO DE NORMAS RELATIVAS A LA ORGANIZACIÓN FUNDAMENTAL DEL ESTADO SE ENCUENTRAN ESTABLECIDAS EN LO QUE SE DENOMINA CONSTITUCION, SIENDO ESTA LA NORMA FUNDAMENTAL DE TODO ESTADO Y DE ELLA DERIVA EL FUNDAMENTO FORMAL DE VALIDEZ DE LOS PRECEPTOS NORMATIVOS DE RANGO INFERIOR.

EN EL PRESENTE TRABAJO SE HARA UN ESTUDIO DEL ORDEN JURIDICO MEXICANO. POR LO QUE EN PRIMER TERMINO SE HABLARA DE LA CONSTITUCION DE NUESTRO PAIS, MISMA QUE HA TENIDO DIVERSAS MODIFICACIONES A TRAVES DE LA HISTORIA, SU DEFINICION, CLASIFICACION, ESTRUCTURA, SUPREMACÍA, ANALIZANDO EL ORDEN JERARQUICO NORMATIVO MEXICANO.

EN EL SEGUNDO CAPITULO SE ESTUDIARA LA LEY, SU DEFINICION, CLASIFICACION Y SUPREMACÍA.

EN EL TERCER CAPITULO SE ESTABLECERA LA DEFINICION DE REGLAMENTO, SU CLASIFICACION, LA POLEMICA JURIDICA SOBRE LOS REGLAMENTOS AUTONOMOS Y LAS DIFERENCIAS ENTRE LEY Y REGLAMENTO.

POR ULTIMO SE ENTRARA AL ESTUDIO DE LOS DECRETOS, ACUERDOS Y CIRCULARES, LA DEFINICION Y CLASIFICACION, ASI COMO LA DEFINICION DE NORMA OFICIAL MEXICANA.

CAPITULO PRIMERO

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Después de la Decena Trágica, a la muerte de Madero, Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, desconoció a Victoriano Huerta y con esta actitud de Carranza, comenzó una nueva etapa de la revolución conocida como constitucionalista, porque pretendía reimplantar el orden constitucional. El 26 de marzo de 1913 un grupo carrancista, firmó el plan de Guadalupe con el fin de sostener el orden constitucional en la República. Carranza convocó a elecciones para el Congreso Constituyente. El 21 de noviembre de 1916, en Querétaro se iniciaron las juntas preparatorias del Congreso, el que únicamente se ocuparía del proyecto de constitución reformada.¹

El 31 de enero de 1917 fue firmada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos actualmente vigente, los primeros en jurar guardarla fueron los diputados y después Venustiano Carranza. Siendo promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, y entro en vigor el 1º de mayo del mismo año. Pero nuestra Constitución Federal no siempre fue reconocida por todos, ya que al entrar en vigor se alegaron diversas razones para impugnar su legalidad, entre las cuales por su mayor importancia se encuentra en **primer término**: 1.- Que

¹ FLORESGOMEZ GONZALEZ Fernando, CARVAJAL MORENO Gustavo, Manual de Derecho Constitucional, Edit Porrúa, 1ª ed., México 1973, pp. 38 y 39

nació violando el derecho que consagraba la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, ya que establecía en su artículo 128 el principio de su inviolabilidad, la que no admitía por medio pacífico ni violento. Dicho precepto establecía: *“Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieran expedido, serán juzgados, así los que hubieran figurado en el gobierno emanado de la rebelión como los que hubieran cooperado a ésta”*. Por lo que se consideraba que la actual constitución nació violando el mencionado precepto. Pero aún y cuando la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no tenga una fundamentación jurídica de acuerdo a lo establecido por la Constitución Federal de 1857, sí tiene un fundamento moral. Toda vez, que en 1913 se gestó un movimiento armado en contra del gobierno legítimo de Francisco I. Madero, conocido como el Cuartelazo de la Ciudadela, siendo secundado a pocos días de iniciado en la capital de la república, por el general Victoriano Huerta, entonces jefe de las fuerzas leales a Madero, traicionándolo mandándolo a aprehender en compañía de José María Pino Suárez, vicepresidente en ese momento, para después obligarlos a renunciar, por lo que Madero fue sustituido de su cargo de presidente como lo establecía la constitución de 1857, por el Secretario de Relaciones y Victoriano Huerta fue nombrado vicepresidente, posteriormente el Secretario de Relaciones renuncia a la presidencia, para ser asumida por este último. Sin que ningún miembro del Congreso ni los gobernadores, protestaran por tal acto jurídico pero inmoral, haciendo nacer la justificación moral a la revolución, ya que si bien es cierto, que en un principio Venustiano Carranza no pensó en modificar ni en abrogar la

Constitución de 1857, sino que su propósito era restaurar su vigencia, por lo cual adopto el nombre de constitucionalista, rectificando más tarde su propósito y al expedir la actual constitución de 1917, culminó su movimiento con una auténtica revolución. **2.- La segunda** razón para impugnar la legalidad de la actual constitución fue que en el Congreso Constituyente que la creó, sólo se permitió el acceso a representantes de la fracción carrancista. **3.-** Que no se respetó el contenido del Plan de Guadalupe que pugnaba por restablecer la vigencia de la Constitución del 57 y no por derogarla o abrogarla.²

Así la Constitución de 1917 en un principio fue una Constitución impuesta, ya que no se expuso a la crítica y aceptación del pueblo libremente considerado, pero cuando la paz volvió al país, la vigencia de la misma no fue discutida por nadie, su legalidad y sus principios han sido y son aceptados por el pueblo libre y son invocados para justificar e impugnar los actos de los gobernantes, por lo que de originalmente impuesta pasó a ser ratificada de manera tácita.³

1.1. ORDEN JERARQUICO NORMATIVO MEXICANO.

La República Mexicana es un Estado que tiene un sistema de tipo federal, es decir, esta constituido por entidades federativas que en conjunto forman la federación, así el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constitucional, establece: “Es voluntad del pueblo mexicano

² PEREZ DE LEON E. Enrique, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Edit. Porrúa, 14 ed., México 1993, pp. 29 y 30.

³ Ibidem, pp. 31 y 32.

constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”⁴

Las entidades federativas como lo menciona dicho precepto son libres y soberanos en su régimen interior, esto es, tienen su propia constitución local y demás leyes locales, las cuales no pueden establecer alguna disposición contraria a la Constitución Federal, ya que en ella se fundan y por la misma se encuentran limitadas.

El precepto que establece la jerarquía del orden normativo mexicano es el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra estatuye: *“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”*.⁵ De lo que se desprende que nuestra carta magna, es la de mayor importancia, dando origen a todos los actos de autoridad y actos jurídicos tanto en el fuero Federal como en las entidades federativas, siempre y cuando se

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada por DELGADO MOYA Rubén, Edit. Sista, 13 ed. México 2001, p.87.

⁵ Ibidem, p.301.

encuentren apegadas a la misma Constitución, descansando por tanto, sobre ella todo el orden jurídico del país.

De acuerdo al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gabino Fraga clasifica las normas desde el punto de vista de su formación y modificación en: leyes constitucionales y en leyes ordinarias, comunes o secundarias. Las primeras emanan del poder constituyente siguiendo el procedimiento marcado por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mientras que las leyes ordinarias emanan del poder legislativo ordinario que sigue el procedimiento más sencillo señalado en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El citado autor no está de acuerdo con algunos tratadistas que pretenden crear otra categoría de normas: la de leyes orgánicas o reglamentarias y la de leyes que emanan de la constitución, ya que menciona que desde el punto de vista formal son normas idénticas a las otras, porque todas ellas son creadas por el mismo órgano a través del mismo procedimiento.

El maestro Eduardo García Máynez, establece la jerarquía de las normas del orden jurídico mexicano, colocando en la cúspide a la constitución federal, a las leyes federales y los tratados internacionales, después clasifica las demás normas según su ámbito espacial de vigencia en: a) las que se aplican en el Distrito Federal e islas dependientes de la Federación y b) las que se aplican en las entidades federativas: estas dos ramas de normas tienen la misma jerarquía y no pueden entrar en conflicto por tener distinto ámbito territorial de validez. A su vez las normas que se aplican en el Distrito Federal, se subdividen en: I. leyes ordinarias, II. leyes reglamentarias y III. normas individualizadas. Las normas de las entidades federativas se subdividen en: I. constituciones locales, II. leyes

ordinarias, III. leyes reglamentarias, IV. leyes municipales y V. Normas individualizadas. Por lo que, para este autor las leyes federales son de mayor jerarquía que las locales.⁶

El maestro Mario de la Cueva tomando la idea de Coronado de que las leyes reglamentarias son aquéllas que extienden la vida de la Constitución, piensa que el orden jurídico mexicano se clasifica así: I) constitución federal, II). Leyes constitucionales y tratados, III) el derecho federal ordinario y el derecho local, y éste último dividido según la ordenación de García Maynez. Desprendiéndose que Mario de la Cueva distingue entre leyes constitucionales y derecho federal ordinario, para él las primeras son las que material y formalmente emanan de la Constitución, en cambio las segundas sólo emanan formalmente de ella. Es decir, las leyes constitucionales son parte de la constitución, son la constitución misma que se amplía, que se ramifica que crece. El derecho federal ordinario es el que deriva de la constitución pero sin ser parte de ella, podría ser competencia local si así lo hubiera considerado conveniente el constituyente.⁷

Las leyes constitucionales son de tres grados: 1) leyes orgánicas, que son aquellas que señalan la actuación y facultades de un órgano federal, 2) leyes reglamentarias, que son las que precisan cómo deben aplicarse los principios de la constitución. Mario de la Cueva señala que en ocasiones la leyes contienen una parte orgánica y otra reglamentaria; y 3) leyes sociales, son aquellas que

⁶ GARCIA MAYNEZ Eduardo citado por CARPIZO Jorge, Estudios Constitucionales, Edit. Porrúa, 5ª ed., México 1996, pp. 16 y 17.

⁷ DE LA CUEVA Mario citado por CARPIZO Jorge, Ibidem, p. 17

desarrollan las bases de los derechos sociales garantizados en la constitución, como las que explican los principios contenidos en los artículos 27 y 123 constitucionales.⁸

El mencionado autor niega que la legislación federal sea superior a la legislación local, ya que señala que el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere como ley suprema precisamente a las constitucionales, esto es, a las orgánicas, reglamentarias y sociales. Villoro Toranzo comparte la idea de que no hay supremacía del derecho federal sobre el local, ya que los dos están subordinados a la Constitución federal, ya que se trata de dos esferas de validez diferentes, independientes, cuyas facultades se limitan en el artículo 124 constitucional.

Este último autor, realiza una clasificación de las normas y coloca en primer lugar a la constitución, luego a las leyes secundarias que son las aprobadas por el Congreso de la Unión y dentro de ellas se tienen las siguientes: I) las “simpliciter” que son las que el congreso federal expide con base en alguna de las facultades que el Código supremo le otorga, pero su contenido es sobre materia distinta de la constitución y II) las “secundum quid” que pueden ser: orgánicas, reglamentarias y complementarias. Las dos primeras desarrollan la constitución, en cambio las complementarias la adicionan.⁹

Del ámbito de aplicación cuando existe una contradicción entre una ley federal y una ley local, surge la redacción del artículo 124 en el cual se refiere:

⁸ Ibidem, p. 18.

⁹ Ibidem, p.18.

*“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.*¹⁰

Para el presente trabajo las ideas de Mario de la Cueva son las más acertadas, ya que si bien todas las leyes emanadas del congreso federal son formalmente idénticas, como lo manifiesta Gabino Fraga, materialmente no lo son, pues “algunas de ellas son la constitución que se desarrolla, que se extiende y se vivifica. Y estas leyes constitucionales son a las que se refiere el artículo 133 como supremas.”¹¹

Jorge Carpizo menciona que “del artículo 133, en conexión con otros artículos, especialmente el 16, 103 y 124 se desprende la jerarquía de las normas en nuestro orden jurídico mexicano, a saber: I) Constitución Federal, II) leyes constitucionales y tratados y III) derecho federal y derecho local. Las leyes constitucionales su ámbito de aplicación es tanto federal como local.”¹²

1.2. DEFINICIÓN DE CONSTITUCION.

En los puntos precedentes se ha mencionado de manera constante la palabra Constitución, pero no se ha establecido lo que es, por lo que en el presente apartado se procederá a establecer la definición de Constitución.

¹⁰ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ob. cit., p.294.

¹¹ CARPIZO Jorge, ob. cit., p.19.

¹² Ibidem, pp.441 y 442.

Constitución.- “Del latín constitutionem, de constituere, éste de con y stituere, establecer, fundar.”¹³

Constitución.- “Del latín constitutio-onis, forma o sistema de gobierno que tiene cada estado; ley fundamental de la organización de un estado.”¹⁴

El Doctor Tena Ramírez, define la Constitución como “la ley suprema del país que expedida por el poder constituyente en ejercicio de la soberanía, tiene por objeto organizar los poderes públicos, circunscribiéndolos en esfera de competencia y proteger frente a aquéllos, ciertos derechos del hombre.”¹⁵ Esta definición es propia de los estados modernos, ya que la considera como un ordenamiento jurídico que organiza al estado, reconoce determinados derechos del hombre y establece un sistema de protección de los mismos.

Fernando Floresgómez González, señala “el concepto común y corriente de constitución es aquel que la señala como el instrumento jurídico-político más importante de la vida de un estado. Se dice que la constitución es una norma de normas, es una norma fundamental, la norma básica sobre la que descansa la estructura jurídica mediante la cual funciona el estado, es además el marco dentro del cual necesariamente se tienen que circunscribir las actividades sociales tanto de carácter público como de carácter privado.”¹⁶

¹³ ARTEAGA NAVA Elisur, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Vol. 2, Edit. Harla, 2a edición, México 1999, p.14.

¹⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, T. I. Edit. Porrúa, 1ª edición, México 1985, p.262.

¹⁵ PEREZ DE LEON E. Enrique, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Edit. Porrúa, 14ª edición, México 1993, p. 23.

¹⁶ FLORESGOMEZ GONZALEZ Fernando, Manual de Derecho Constitucional, Edit. Porrúa, 1ª edición, México 1976, p. 18.

Manuel García Pelayo, concibe a la constitución como “un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos. La constitución es, pues, un sistema de normas.”¹⁷

La Constitución en sentido formal se refiere al documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del estado, como organización política regulada en un documento solemne, considerado también como ley fundamental o norma de normas. Todos los países poseen una constitución en sentido material, pero sólo aquellos con Constitución escrita, la poseen desde el punto de vista formal.

La Constitución en sentido material se refiere a la organización política propiamente dicha, lo que determina la competencia de los diversos poderes, además de los principios que conciernen a los status de las personas en general. Desde el ángulo material la Constitución contiene tres facetas determinantes que según Jorge Carpizo son:

- a) El proceso de creación y derogación de las leyes, esto es los mecanismos para crear una ley y para que tenga validez.
- b) Las normas que crean y otorgan competencia a los órganos de gobierno y
- c) La serie de derechos que el hombre puede oponer frente a los órganos de gobierno, es decir consagra los más elementales derechos y deberes que protegen la integridad de la persona humana a la vez que se indican las

¹⁷ GARCIA PELAYO Manuel, citado por ARTEAGA NAVA Elisur, ob. Cit. P. 14.

responsabilidades de los ciudadanos frente a la sociedad, denominadas garantías individuales y sociales.

Por lo que, se puede decir que Constitución es el complejo normativo supremo del país, de naturaleza positiva, expedido totalmente en un solo momento por el poder constituyente en ejercicio de la soberanía, que prevé la existencia de los órganos de autoridad, su organización, establece sus respectivas competencias, facultades y limitaciones, las relaciones entre ellos, además de reconocer ciertos derechos del hombre y las vías para hacerlos efectivos; los principios y objetivos de la nación mexicana y en ella emana y descansa todo el orden normativo de un estado que por esencia es secundario, sea federal o local.

1.3. DIFERENTES CLASES DE CONSTITUCION.

Las Constituciones de los Estados se han clasificado desde diferentes puntos de vista, clasificar es ordenar por clases o dividir un conjunto de objetos de cualquier índole, siguiendo criterios de igualdad y semejanza; a continuación se verán algunas.

Según su forma jurídica se clasifican en: codificadas o escritas y dispersas o consuetudinarias.

Son **codificadas** aquellas que nacen en un momento determinado y están escritas en un volumen o código,¹⁸ en un solo documento en el que se inserta su contenido en forma ordenada y sistemática. La constitución de estados Unidos de Norteamérica y la de México, son un claro ejemplo.

Los partidarios del estado de derecho estimaron que era necesario un documento escrito en el que se estableciera con toda claridad y precisión su contenido, para con ello dar fin a las vaguedades y confusiones. La constitución escrita constituye una verdadera garantía para la soberanía popular y para la conducción jurídica de los órganos y autoridades del estado, mismos que encuentran perfectamente señalados sus obligaciones y derechos.

Las **dispersas o consuetudinarias** son las que no se han originado en un momento determinado, su articulado no está sistemáticamente ordenado, carecen de un documento único en el cual se encuentren plasmados los principios de la estructuración fundamental del estado, no existe texto específico que contenga la totalidad o la casi totalidad de las normas básicas, sino por el contrario se encuentran dispersas. Emanan de la costumbre son producto de una evolución social y política, se forma por un conjunto de disposiciones normativas basadas en prácticas jurídicas y sociales de repetición uniforme y constante, cuyo actor principal es el pueblo. Su observancia se funda en la conciencia popular que se ha integrado a través de la costumbre.¹⁹

¹⁸ FLORESGOMEZ GONZALEZ Fernando, ob. cit., p.22.

¹⁹ Ibidem, p. 22.

Un ejemplo es la constitución de Inglaterra. La República Mexicana en el nacimiento y desarrollo de su constitucionalismo, experimentó la forma dispersa. Así antes de la constitución de 1824, existieron leyes con rango verdaderamente constitucional sin tener unidad en su codificación, estando realmente dispersas, por ejemplo: el decreto del 31 de marzo de 1823 que pone fin al primer Imperio Mexicano, despejando el camino para la constitución de 1824; el decreto de 8 de abril de 1827 del Congreso, que nulifica el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba; el decreto de 12 de junio de 1823 en el cual el Congreso en nombre de la soberanía popular se decide a favor del federalismo; el acta constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824. Resultando que por medio de las leyes constitucionales dispersas adviene la constitución de 1824, considerada la primera en México. Después de ésta última, se tiene el decreto de 22 de agosto de 1847 que restablece el federalismo; el acta de reformas de 21 de mayo de 1847 que reimplanta la constitución de 1824, el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 15 de mayo de 1856: Durante la vigencia de la constitución de 1857, las leyes de reforma también se pueden catalogar como leyes constitucionales dispersas por regir los destinos fundamentales del país, como la supresión de fueros y la separación de la iglesia y del estado, dictadas por el presidente Benito Juárez en la ciudad de Veracruz en los años 1859 a 1961, incorporándose a la constitución en 1873. Finalmente la ley del 6 de enero de 1915, fue inicialmente una ley constitucional dispersa de la constitución, anexada a la misma en 1934.

Según su nacimiento en: otorgadas, impuestas por acto de soberanía popular y pactadas.

Otorgadas son aquellas que tienen el carácter de ley suprema por concesión del titular del poder soberano, es decir, el monarca por gracia hacia su pueblo le otorga una carta magna, que queda subordinada al poder del mismo gobernante.²⁰ Una constitución otorgada es la de Bayona que José Napoleón Bonaparte, otorgó graciosamente a España, se trató de un obsequio simbólico, porque todo el pueblo español dio su apoyo a Fernando VII, quien dejó el poder al hermano de Napoleón.

Impuestas por un acto de soberanía popular, son aquéllas constituciones que son producto de la expresión popular, encuentran su origen en la soberanía, en el poder del pueblo, esto es, cuando es el pueblo quien las impone a su soberano para que rijan jurídicamente al país, viéndose dicho soberano forzado a adoptar este tipo de estatuto legal, el cual limita su potestad. Típica es la constitución de Cádiz de 1812, que le fue impuesta a Fernando VII en 1820. La de México en teoría es considerada como una constitución impuesta.²¹

Las **Pactadas** se originan por mutua voluntad del gobernado y del gobernante. También se dice que se producen por la lucha de clases, aportando ideas y principios varios grupos sociales, estipulando o pactando todos a someterse a

²⁰ Ibidem, p. 24.

²¹ Ibidem, p. 24.

una común ley suprema o fundamental.²² Un ejemplo son las constituciones de las Colonias Americanas, en especial la de Connecticut.

Existen las Constituciones extensas y breves, Esta clasificación atiende al número de palabras que contengan de esta forma serán constituciones extensas aquellas que superen las 6.000 seis mil palabras y breves aquellas que contengan 3,000 tres mil palabras, pero lo que realmente importa referido a su motivación son las motivaciones de los constituyentes, como regular la totalidad del sistema político o a la brevedad parte de situaciones consolidadas o donde se deja mayor libertad de actuación a los agentes sociales (Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica).

Las Constituciones originarias y derivadas, las primeras señalan en su contenido un elemento innovador y las segundas son aquellas adaptan según los criterios de su país, aquellas constituciones originales.

Existe otra clasificación de las constituciones que es de acuerdo a su reformabilidad, distinguiéndose en ésta las flexibles y las rígidas, pero por su importancia se analizará por separado en los dos siguientes apartados.

²² Ibidem, p. 24.

1.3.1. FLEXIBLES.

Para su modificación las constituciones flexibles no necesitan de ningún órgano ni procedimiento especial. Se puede modificar mediante el procedimiento legislativo ordinario, sin diferenciarse de la ley ordinaria.²³ Se caracteriza porque viene de la misma fuente de leyes ordinarias y por consiguiente, puede ser reformada o anulada por el mismo órgano y de la misma manera que dichas leyes.

El parlamento inglés por ejemplo, sin necesitar nada ni nadie, es decir, ningún procedimiento especial, realiza todas las reformas a su constitución.

1.3.2. RIGIDAS.

Se llaman constituciones rígidas aquellas cuya reforma exigen un procedimiento especial, requiriéndose en algunos casos de un órgano especial llamado Poder Constituyente creado para tal efecto por la misma constitución: La constitución rígida nace, deriva de una fuente diferente y superior a la de las leyes ordinarias y sólo es abrogada o derogada por dicha fuente. Es una norma jurídica suprema, fija, sin posibilidad de alteración, más que de acuerdo al método prefijado por ella misma o por ruptura revolucionaria.²⁴

²³ *Ibidem*, p. 23.

²⁴ *Ibidem*, p. 23.

La actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es rígida -en teoría- porque para su modificación establece el órgano facultado para ello que es distinto al órgano legislativo ordinario. La función legislativa ordinariamente corresponde al Congreso de la Unión en materia federal y a las legislaturas de los estados en materia común; por lo que para poder modificar la constitución se necesita la concurrencia en el proceso legislativo tanto del Congreso de la Unión como de las legislaturas de los estados. Así el artículo 135 constitucional, preceptúa: *“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”*²⁵

Siendo la finalidad del legislador constituyente al implantar dicho sistema, que la modificación de la constitución mexicana no fuera sencilla, a efecto de como menciona Kelsen, proteger intereses de grupo, afianzados por la constitución en el tiempo vigente de la misma y en el futuro para la salvaguarda de dichos intereses. No obstante lo anterior, nuestra constitución ha tenido más de 310 reformas.

²⁵ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ob. cit., p. 303

1.4. ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La actual Constitución contiene principios ideológicos y preceptos normativos que tienen su origen en la guerra de independencia en la reforma y en el periodo revolucionario de 1910 a 1917, sintetiza principios que permiten calificarla como la primera norma fundamental de contenido social en la historia del derecho universal, esto debido a que concibe un estado donde todas las instancias del poder público deben actuar para garantizar la educación laica y gratuita, el reparto de la tierra a los campesinos y su restitución a los pueblos y comunidades, el equilibrio entre los factores de la producción para lograr una sociedad más equitativa; la protección de los trabajadores y otros grupos sociales marginados, y el dominio de la nación sobre todos los recursos naturales.²⁶

Se dice que la Constitución mexicana se encuentra integrada por una parte orgánica y otra dogmática, pero antes de entrar al estudio de las mismas a continuación se establecerá su estructura de manera general.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene en primer lugar un contenido ideológico que se encuentra plasmado en el artículo 39 estatuye la soberanía y determina al pueblo como el titular de la misma.

²⁶ SANCHEZ BRINGAS Enrique, Derecho Constitucional, Edit. Porrúa, 4ª ed., México 1999, p. 211.

Otra de las características ideológicas de la Constitución de 1917 de los Estados Unidos Mexicanos es la forma de estado y de gobierno ya que adopta la forma federal para la organización del estado y define como forma de gobierno al republicano democrático y representativo de acuerdo con el artículo 40.

Respecto de los órganos públicos establece el principio de la división de poderes en el nivel de la federación y de los estados en los artículos 49 y 116 de la Constitución Federal.

Consagra el principio del municipio libre dotándolo de personalidad jurídica, patrimonio propio y de autonomía política administrativa y financiera; Siendo la base en la organización de los estados de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal

En los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se atribuye al estado la rectoría en el desarrollo económico del país.

La Constitución también consagra el derecho social, la justicia social a través de los preceptos que tienden a proteger a la sociedad y sus grupos, clases y círculos sociales vulnerables o marginados como los menores de edad, la familia, los indígenas, los campesinos, los trabajadores y la comunidad nacional en lo que se refiere a la salud y a la vivienda en sus artículos 3, 4, 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los primeros 28 artículos del texto constitucional de los Estados Unidos Mexicanos se contiene los derechos de los gobernados, dichos preceptos protegen los valores jurídicos de las personas como los de: igualdad (artículos 1, 2, 4, 12, 13 y 15), porque generaliza la protección de los derechos a todos los individuos prohibiendo la esclavitud, los títulos de nobleza, las prerrogativas, los privilegios y las discriminaciones que atienden al sexo; libertad garantizando la educación como derecho para todos, así también protege la libertad de trabajo, expresión, petición, reunión, asociación, domicilio y tránsito, en sus artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 24 y 28; propiedad, al regular la privada con sentido social y en el campo, la ejidal, la comunal y la pequeña propiedad en su artículo 27; y seguridad jurídica porque establece derechos de audiencia, legalidad y justicia en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22.

Contiene las bases que rigen el control de la validez de los actos de autoridad que invaden las esferas de competencia de otras formas generales, y de autoridades, de tratados internacionales (artículo 105); regula el juicio de amparo en sus artículos 103 y 107, además de otras instancias del estado de derecho como los organismos protectores de derechos humanos (artículo 102. B).

El artículo 24 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece la libertad de creencia religiosa como un derecho del gobernado y el 130 del mismo ordenamiento, consagra la supremacía del estado sobre las asociaciones religiosas denominadas iglesias.

Por lo que la constitución se compone de 136 artículos y 17 transitorios.

1.4.1 PARTE ORGANICA.

La actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consta de dos partes principalmente: la parte orgánica y la parte dogmática; siendo la parte orgánica la que se refiere a la estructura del estado. Las autoridades que la componen y a la competencia de cada una de ellas; en nuestra constitución se encuentran en el título tercero del artículo 39 al 107, normando la organización y competencia de los Poderes Federales y en el título cuarto hace referencia a la responsabilidad de los funcionarios públicos.²⁷

La supremacía y la rigidez de la Constitución dan garantía de conservación a los artículos que la forman y los protege respecto a las autoridades que la forman y los protege respecto a las autoridades ordinarias con las formalidades que la propia constitución establece para su reforma o adición.

El título quinto de la Constitución Federal señala determinadas prohibiciones o impone ciertas obligaciones de hacer de los Estados miembros de la Federación. Siendo nuestra legislación constitucional la organización del sistema federal adoptado como forma de gobierno.²⁸

En los artículos 39, 40, 41, 133, 135 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren respectivamente a la soberanía popular, forma de gobierno, supremacía de la Constitución a la manera de la

²⁷ PEREZ DE LEON E. Enrique, ob. cit., p28.

²⁸ Ibidem, p. 28.

reforma y a la inviolabilidad, establece la normatividad de su superestructura constitucional.

1.4.2. PARTE DOGMÁTICA.

La parte dogmática de la constitución se encuentra en sus 29 primeros artículos que plasman los derechos de la persona tanto física como moral para protegerla en su aspecto individual y como integrante de un grupo social, considerándose también que el artículo 123 integra dicha parte.

El reconocimiento de estos derechos y su protección ha sido motivo de interés desde el cura Hidalgo, Rayón, Morelos, y todas nuestras legislaciones, pero fue hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 cuando se reconocieron en forma sistemática y ordenada. La Constitución de 1824 sin contener un capítulo especial, bajo el rubro de “reglas generales a que se sujetará en todos los estados la administración de justicia”, reconocía ciertos derechos del hombre y de la persona con su correlativa limitación a las autoridades para el respeto de aquellos, como por ejemplo la prohibición de aplicar penas trascendentes, la confiscación de bienes y la no retroactividad de la ley. Pero como se mencionó fue hasta la Constitución de 1857 en donde aparecen sistemática y ordenadamente reconocidos en capítulo especial los

derechos del hombre, inspirados en el constitucionalismo anglosajón y en el individualismo liberal francés.²⁹

Los derechos reconocidos del hombre reconocidos por la Constitución Federal se clasifican en los siguientes grupos:³⁰ a) De igualdad. Este principio está reconocido en el artículo 1 que se refiere al otorgamiento del goce de los derechos ahí consagrados a todas las personas tanto físicas como morales, el artículo 2 prohíbe las clases sociales y en particular la esclavitud, el 12 condena la concesión de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, y el artículo 13 se refiere a la supresión de leyes privativas, tribunales especiales y fueros.

b) De libertad. Por lo que se refiere a la educación pública en el artículo 3, a la igualdad del hombre y la mujer frente a la ley en el artículo 4, a la del trabajo en el 5, a la libre expresión de ideas en el 6, el artículo 7 que se refiere a la libertad de imprenta, el 8 al derecho de petición, el 9 al derecho de libre asociación, el 10 a la portación de armas, el 11 a la estancia y traslación, el 24 al libre culto religioso, el 25 a la actual economía nacional y el 28 a la prohibición de los monopolios, al comercio y a la industria.³¹

c) De propiedad el artículo 27 , ya que limita el poder público frente a los intereses patrimoniales del hombre como la pequeña propiedad, el patrimonio de

²⁹ Ibidem, p. 26.

³⁰ Ibidem, p. 27.

³¹ Ibidem p.27.

la familia y así también establece el derecho de la indemnización en caso de expropiación.³²

d) De seguridad publica, dentro de este grupo se encuentra el artículo 14 que prohíbe la retroactividad de la ley, otorga el derecho de audiencia y la exacta aplicación de la ley en materia penal y civil, el artículo 15 normas las disposiciones referentes a la extradición, el 16 reconoce el respeto a los derechos protectores de la persona, de la familia, del domicilio, papeles o posesiones, el 17 se refiere a las deudas civiles, a la forma de impartir justicia y el carácter gratuito de la misma; los artículos 18, 19, 20, 21 y 23 otorgan derechos a los procesados en el orden penal y a los reos sentenciados y el 22 prohíbe las penas de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquier otra pena inusitada y trascendental, el artículo 26 se refiere al sistema de planeación del desarrollo social y por último el artículo 29 que se refiere a las normas relativas a la suspensión de garantías.³³

Como se mencionaba al inicio del presente apartado, como parte integrante de los derechos humanos pero más allá del individuo en particular o de lo que caracteriza el título primero, capítulo I de la constitución vigente denominado “de las garantías individuales”, en diversos artículos se encuentran insertadas garantías sociales que no se circunscriben a un título o capítulo en especial.

³² Ibidem p.27

³³ Ibidem p. 27.

Dichas garantías sociales se pueden clasificar en los siguientes cuatro grupos:

Régimen Patrimonial, el cual se encuentra contenido en los artículos 27 y 28 de la Constitución el primero de ellos enumerado de la siguiente manera: 1) la propiedad de la tierra y aguas del territorio nacional corresponde originariamente a la nación la cual tiene el derecho de constituir la propiedad privada; 2) el régimen de expropiación; 3) la propiedad privada esta subordinada al interés social; 4) el régimen de concesiones administrativas; 5) prohibición de latifundios; 6) autorización de monopolios en determinados servicios públicos; 7) capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas; 8) el régimen comunal en la explotación de tierras bosques y aguas; 9) el régimen ejidal; 10) el régimen de la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

Las contempladas en el artículo 28 de la Constitución Federal se enumeran de la siguiente manera:

a) prohibición de monopolios y estancos; 2) prohibición de exención de impuestos y prohibición de títulos de protección a la industria; 3) declaración expresa de que instituciones no son monopolios; 4) prohibición a la concentración en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que persiga el alza de los precios; 5) prohibición de actos que eviten la libre concurrencia; 6) señalamiento de precios máximos a los artículos, materia o productos necesarios para la economía nacional o el consumo popular; 7) protección a los consumidores;) subsidio para las actividades prioritarias.

Régimen laboral, el cual se encuentra contenido en el artículo 123 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado “del trabajo y la previsión social”, las garantías sociales que encierra dicho artículo

para el trabajador de una empresa son: 1) jornada máxima de trabajo diurna y nocturna, 2) protección a la mujer y a los menores de 16 años, 3) prohibición de trabajo a menores de 14 años, 4) descanso semanal, 5) protección especial a la mujer durante la ingravidez, después de ella y al infante, 6) salario mínimo, 7) igualdad de salario sin diferencia de sexo o nacionalidad, 8) inembargabilidad, compensación o descuento del salario mínimo, 9) participación en las utilidades de la empresa, 10) pago de salario en moneda de curso legal y prohibición de las tiendas de raya, 11) salario doble por salario extraordinario, 12) derecho de servicios necesarios a la comunidad, 13) derecho de asociación, 14) derecho de huelga, 15) solución de conflictos mediante la conciliación y el arbitraje, 16) en caso de despido sin causa justificada, opción del trabajador a indemnización o a que se cumpla el contrato, 17) establecimiento de una serie de condiciones nulas y para el trabajador al servicio del estado se encuentran considerados en el artículo 123 apartado b tienen los mismos derechos antes citados además de los siguientes: 1) vacaciones mínimas de 20 días al año, 2) designación del personal por conocimiento y aptitudes, 3) derecho de escalafón.

Régimen familiar, las disposiciones se encuentran contenidas en el artículo 123 apartado A, en los párrafos XXIV Y XXVIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el primero de ellos se refiere a las deudas contraídas por los trabajadores a favor de dependientes o de parientes; y el segundo se estipula la inalienabilidad del patrimonio familiar y en párrafo XII se hace referencia a la vivienda y en el apartado B del mismo numeral párrafo XI se refiere a la seguridad social.

Régimen de la información, se encuentra determinado en el artículo 6 de la Constitución el cual textualmente establece: “ *la manifestación*

de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

1.5. LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

En los Estados Unidos Mexicanos se sigue el sistema de los Estados Unidos de América conforme al cual se destituye de soberanía a los gobernantes y se le reconoce originariamente en la voluntad del pueblo, externada por escrito en el documento llamado constitución. Dentro del sistema americano el único titular de la soberanía es el pueblo o la nación, este titular originario hizo uso de tal poder cuando se constituyó en estado jurídicamente organizado, para ese fin el pueblo soberano expidió por medio de un órgano especial su ley fundamental llamada constitución en la que consigno la forma de gobierno, creo los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservo para los individuos una zona inmune a la invasión de las autoridades, dicha zona inmune en la constitución mexicana se llaman garantías individuales. El acto de emitir la constitución significa para el pueblo que la emite en un acto de autodeterminación plena y auténtica. De esta manera los poderes públicos creados por la constitución no son soberanos en su mecanismo interior, porque la autoridad está fragmentada por virtud de la división de poderes entre los diversos órganos cada uno de los cuales sólo tiene la autoridad que le atribuyó la constitución; tampoco son soberanos en relación con los individuos, en cuyo beneficio la constitución erige una barrera que no puede traspasar arbitrariamente el poder público. Por lo que ni siquiera se puede decir que existe una delegación parcial y limitada de la

soberanía repartida en los poderes de la unión toda vez que los mismos se encuentran limitados en su actuación por la constitución y gramaticalmente soberanía y limite jurídico son términos incompatibles.³⁴

De lo que se deduce que la soberanía una vez que el pueblo la ejerció reside en la constitución y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan. Así la supremacía responde no solo a que esta es la expresión de la soberanía sino también a que por serlo esta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades. Pues supremacía dice la calidad de suprema, que por emanación de la mas alta fuente de autoridad corresponde a la constitución; en tanto que primacía denota el primer lugar que entre todas las leyes ocupa la constitución. Desde la constitución que se encuentra en la cúspide de la pirámide jurídica, el principio de la legalidad fluye a los poderes públicos y se transmite a los agentes de la autoridad impregnándolo todo de seguridad jurídica que no es otra cosa sino constitucionalidad.³⁵

Así la supremacía de la constitución presupone dos condiciones: El poder constituyente es distinto de los poderes constituidos y la constitución es rígida y escrita. Como se ha visto los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos que es la constitución, esto quiere decir que el autor de la constitución debe de ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos; en la doctrina se designa al primero con el nombre de poder constituyente y a los segundos como poderes

³⁴ TENA RAMIREZ Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, 22 ed., México 1987, p. 10.

³⁵ Ibidem, p.11.

constituidos, esto surge de la necesidad de la existencia de un poder mas alto que marcara a cada uno de los tres órganos su respectiva competencia.³⁶

Además el poder constituyente respecto a los poderes constituidos actúa con diferencias de tiempo y de funciones, pues cronológicamente el poder constituyente precede a los poderes constituidos, cuando aquel elabora su obra formulando y emitiendo la constitución, desaparece del escenario jurídico del estado, para ser sustituido por los órganos creados. También existe diferencia desde el punto de vista de las funciones ya que el poder constituyente no gobierna sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; estos a su vez no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la ley emanada del constituyente sin que puedan en su carácter de poderes constituidos alterar en forma alguna la ley que los creo y doto de competencia.³⁷

La constitución mexicana como se dijo en el punto anterior del presente trabajo es rígida precisamente porque ningún poder constituido puede tocarla, esta rigidez encuentra su complemento en la forma escrita pues aunque no es indispensable, sí es conveniente por motivos de seguridad jurídica y de claridad que la voluntad del constituyente se exteriorice por escrito en un documento único y solemne.

Nuestro régimen constitucional descansa sobre el principio fundamental de la supremacía de la constitución. Sólo la constitución es suprema. Esto es, que ni

³⁶ Ibidem, p. 12

³⁷ Ibidem, p.13.

los órganos de los estados, ni el gobierno federal, son soberanos, todos ellos se encuentran limitados en términos de nuestra ley fundamental, la cual establece a la Federación como forma de gobierno, la que tiene competencia para los actos y funciones que delimita la misma constitución, sin invadir la esfera de acción y las atribuciones de los estados. A su vez los estados tienen poderes y competencia, que la misma constitución les confiere.³⁸

El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio, de acuerdo con el artículo 49 de nuestra carta magna en legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales solo tienen las facultades expresamente fijadas por la misma, por lo que los actos que ejecuten fuera de estas atribuciones expresas serán nulos y no tendrán valor por carecer de la competencia constitucional correspondiente pues se trata de órganos carentes de soberanía que sólo pueden disfrutar de las facultades expresas que les han sido conferidas por el código político.³⁹

El pueblo es en quien reside esencial y originalmente la soberanía nacional de acuerdo al artículo 39, tampoco puede considerarse como soberano arbitrario dentro de la estricta teoría constitucional con capacidad de ejecutar actos en cualquier tiempo y sobre cualquier materia sin restricción legal alguna de su voluntad pues el régimen político mexicano no es el de gobierno directo en el cual el pueblo puede ejercer las funciones y competencias propias de la soberanía directamente discutiendo, votando y ejecutando las leyes y aun administrando la justicia sino que nuestro sistema de gobierno por voluntad del

³⁸ LANZ DURET Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Continental, S.A.de C.V., 5ª ed., México 1982, p.1.

³⁹ Ibidem pp. 1y 2.

mismo pueblo mexicano de acuerdo con el artículo 40 es el de una república representativa, democrática, federal, regida por una constitución suprema según los artículos 133 y 136. Esta última sólo será modificada en los términos por los órganos y procedimientos establecidos en el artículo 135, quedando consignados expresamente en dichos preceptos los principios fundamentales que no pueden ser violados mal interpretados ni derogados por la actuación directa del pueblo ya que de lo contrario se destruiría nuestro régimen constitucional.⁴⁰

Por voluntad del pueblo mexicano se estableció la forma de gobierno representativo en el que sólo tiene derecho de participar en la soberanía por medio del sufragio, es decir, que los ciudadanos directamente no pueden ejercer las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, sino únicamente designar en los comicios a los representantes que deben ejercer esas funciones. En el régimen de gobierno representativo el pueblo no posee directamente ni el poder constituyente, pues las constituciones se crean, revisan o se modifican fuera de la actuación directa de él, realizándose únicamente por medio de los órganos al efecto creados y reglamentados en aquellos.⁴¹

De lo anterior se desprende que vivimos bajo un régimen institucional en el que sólo es suprema la constitución, por consiguiente todos los poderes y autoridades así como los habitantes de la república ciudadanos o no, nacionales o extranjeros, es decir los gobernados, están sujetos a los mandatos soberanos de la constitución política que nos rige.⁴²

⁴⁰ Ibidem p.3.

⁴¹ Ibidem, p. 3.

⁴² Ibidem, pp. 3 y 4.

El estado federal mexicano es una forma de gobierno creado y organizado por la constitución y por consiguiente sólo tiene las facultades y la esfera de acción que la misma le fija. Las entidades federativas o estados creados y organizados por su Constitución local y cuya autonomía les dio la constitución al considerarlos como partes integrantes del estado federal, sólo tienen los poderes, las funciones y los órganos políticos con la extensión y limitaciones que la constitución establece.

Los órganos del gobierno federal en quienes está depositado el ejercicio de la soberanía, esto es, las funciones y competencias constitucionales propias de su organización, no son tampoco soberanos ni supremos, sino que están estrictamente limitados a ejercer las facultades enumeradas y expresas que la constitución les confirió, pudiendo invalidarse o nulificarse las atribuciones que se tomen fuera de las que se las ha reconocido expresamente. Lo mismo debe decirse de los poderes locales y órganos políticos de los estados cuyas facultades están todavía más restringidas tanto por la constitución federal, por las constituciones particulares de las entidades federativas que en ningún caso pueden contradecir la primera.

Los componentes del pueblo en quien se ha reconocido que reside esencialmente y originalmente la soberanía, no puede ejercer directamente la soberanía ya sea individualmente, en grupo, ni colectivamente así tampoco pueden ejercer directamente las funciones políticas propias del estado, ni alterar ni modificar directamente la constitución; para esto harán uso de las capacidades electorales que se les hayan reconocido en la misma por medio del ejercicio del sufragio concretando su actuación a designar a sus representantes

ya sea federales o locales. De este modo dichos representantes ajustándose estrictamente a las atribuciones que les ha conferido la constitución pueden ejercer como órgano del estado las funciones propias del gobierno que se les han dado, o como integrantes del poder constituyente, y en los términos expresamente previstos, reformar, adicionar o derogar los preceptos constitucionales que estime necesarios.⁴³

La constitución actual es obra de una asamblea constituyente “*ad hoc*”, como fue la que se reunió en la ciudad de Querétaro en 1917 y la cual creo y organizó en la constitución por ella expedida a los poderes constituidos, dotados de facultades expresas y por ende limitadas e instituyo frente al poder de las autoridades ciertos derechos de la persona. Una vez que el poder constituyente de Querétaro cumplió su cometido desapareció y en su lugar quedaron los poderes constituidos los cuales empezaron actuar dentro de sus facultades. Por lo que en el régimen mexicano existe una distinción exacta entre el poder que confiere las facultades de mando y los poderes que ejercitan esas facultades.⁴⁴

El artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de los funcionarios públicos de respetar la supremacía de la constitución ya que el mismo establece: “*Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen.*”⁴⁵ Por lo

⁴³ Ibidem, pp. 4 y 5.

⁴⁴ TENA RAMÍREZ Felipe, ob. Cit. P. 18.

⁴⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ob. Cit., p. 296.

que si un funcionario falta a dicha protesta realiza un acto contrario a la constitución.

Al inicio del presente apartado se decía que el sistema constitucional mexicano es imitación del norteamericano en cuanto a la primacía del constituyente sobre los poderes constituidos, pero existe en la constitución mexicana tres artículos que no figuran en el modelo norteamericano y que parecen introducir en el sistema adoptado algunas variantes del europeo. Lo anterior se refiere al artículo 39 que establece: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo...”⁴⁶ ya que expresa una verdad parcial pues esa soberanía ya se ejerció mediante el congreso constituyente que creo la constitución la cual es desde entonces expresión única de la soberanía.

El artículo 40 establece que la federación está “...compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior...”⁴⁷, emplea el término soberanos en una acepción que no es propia ni correcta ya que etimológicamente “soberanía significa lo que esta por encima de todo (de “super”, sobre, se formo “superanía”, soberanía palabra que según otros deriva de “super omnia”, sobre todas las cosas).⁴⁸ Por lo que soberanía es el poder que esta por encima de todos es el que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas. Por ello la competencia de los estados miembros de la federación para gobernarse por ellos mismos dentro de las limitaciones impuestas por la constitución federal no es soberanía sino autonomía. Así

⁴⁶ Ibidem, p. 86.

⁴⁷ Ibidem, p. 87.

⁴⁸ TENA RAMÍREZ Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, 22ª edición, México 1987, p. 19.

soberanía es la “facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema, que tiene una nación, y autonomía es la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los estados de la federación.”⁴⁹

El artículo 41 de la Constitución Federal establece: “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados, en los que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.”⁵⁰

De lo expuesto se desprende que la soberanía popular se expresa y personifica en la constitución, por eso y por ser la fuente de los poderes que crea y organiza esta por encima de ellos como ley suprema, esto es existe sumisión de todas las autoridades y del propio pueblo a una ley de esencia jurídica superior fuera de la cual resultan inválidos los actos que se realicen.

La defensa de la constitución que consiste en la nulificación de los actos que la contrarían, incumbe principalmente a la suprema corte de justicia, sus actos en interpretación constitucional son los únicos actos de un poder constituido que escapan de la sanción de nulidad, en virtud de que la corte obra no sobre la constitución sino en su nombre. La jurisprudencia de la suprema corte de justicia declara que la constitucionalidad de una ley sólo puede examinarla el poder judicial federal a través del juicio de amparo. Esto quiere

⁴⁹ Ibidem, p.19.

⁵⁰ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ob. cit. 88.

decir que ninguna ley, autoridad, puede ir en contra de la constitución pues para su defensa existe el juicio de amparo que analizara y resolverá si su texto y sus actos respectivamente son contrarios a la constitución.

CAPITULO SEGUNDO

LA LEY

2.1. DEFINICIÓN

La palabra ley proviene de la “voz latina '*lex*' que, según la opinión mas generalizada se deriva del vocablo '*legere*', que significa “ que se lee”. También se dice que '*lex*' deriva de '*ligare*', por el carácter obligatorio de las leyes.”⁵¹

En sentido amplio se entiende por ley todo juicio que expresa relaciones generalizadas entre fenómenos. Por lo que en este sentido el significado del vocablo comprende tanto a las leyes causales o naturales, a las leyes lógicas o matemáticas como a las leyes normativas.⁵²

Así por ley normativa se entiende todo juicio mediante el que se impone cierta conducta como debida. Es característica de la ley normativa la posibilidad de su incumplimiento, presupone por ende, la libertad de quien debe cumplirla y en consecuencia reguladora exclusivamente de la conducta humana. Las leyes normativas tienen por fin provocar el comportamiento que establecen como debido y no el de expresar relaciones con fines práctico-explicativos ni de correcto razonar.⁵³

⁵¹ Diccionario Jurídico Mexicano Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, T. II, 7ª Edición, México 1994 , p. 1963.

⁵² *Ibidem*, p. 1963.

⁵³ *Ibidem*, p. 1963.

Son leyes normativas las morales y las jurídicas

Actualmente 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 ley en sentido material, que se refiere a las características propias de la ley, sin importar el órgano que la hubiera 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.

Por lo que como caracteres específicos de ley jurídica en sentido material, se tienen:

a) **Obligatoriedad.** La norma verdaderamente jurídica debe ser obligatoria. Si cada individuo tuviera la libertad absoluta para cumplirla o no cumplirla, dejaría de ser jurídica y por consiguiente dejaría de ser ley. La naturaleza obligatoria de la ley se manifiesta en que su incumplimiento trae aparejado una sanción, que en términos generales, es el medio de coacción de que hace uso el poder público para forzar la obediencia a la regla establecida. La sanción se advierte más claramente cuando la norma legal no es obedecida voluntariamente, esto es, se manifiesta cuando la norma legal es desobedecida. Y aún cuando hay ocasiones en que no se establece sanción en la ley, esto no significa sino que la ley es imperfecta. La sanción puede ser más o menos enérgica según sea el peligro social que implica la infracción o desobediencia de la norma. En términos

generales el sistema jurídico utiliza sanciones corporales, económicas y jurídicas.⁵⁴

b) Generalidad. Esta característica de la ley se refiere a que el supuesto jurídico de la norma legal no se determina individualmente al sujeto que se le imputaran las consecuencias jurídicas que esa norma establece y que dichas consecuencias se deberán aplicar a cualquier persona que actualice los supuestos previstos. Las normas individualizadas como son las contenidas en los contratos y en las sentencias no son generales por atribuir efectos jurídicos a personas individualmente determinadas y en consecuencia no son leyes. Aunque la ley puede regular la conducta de una sola persona sin perder la generalidad siempre que atribuya dichos efectos a dicha persona por haber actualizado el supuesto normativo, por su situación jurídica y no por su identidad individual como ejemplo de este tipo de normas tenemos el artículo 89 de la constitución que fija las atribuciones del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, otro ejemplo sería el de los delitos cometidos por los servidores públicos, por lo que únicamente a las personas que tengan dicha calidad o situación jurídica se les atribuirán los efectos de dichas normas.⁵⁵

c) Abstracción si la generalidad se caracteriza por la indeterminación subjetiva, la abstracción se refiere a la indeterminación objetiva, es decir, la ley regula por igual a todos los casos que implican su realización de su supuesto normativo, sin excluir individualmente a ninguno y la disposición que contiene no pierde su

⁵⁴ CARRILLO ZALCE Ignacio, *Introducción al Estudio del Derecho*, Edit. Banca y Comercio, 10ª ed., México 1995, pp.112 y 113.

⁵⁵ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, ob. cit., p. 1964.

vigencia, por haberse aplicado a uno o mas 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.⁵⁶

Como se dijo anteriormente la ley es una norma jurídica, en consecuencia las características de esta última son: I.-Bilateralidad, las normas jurídicas son bilaterales, esto significa que mientras que la moral y las reglas de cortesía o etiqueta nos imponen algunas obligaciones, ninguna de esas normas faculta a otra persona para poder exigir el cumplimiento de esa obligación. Nadie puede obligarnos a ser caritativos ni enviar una felicitación de navidad a un amigo, o sea, la moral y el convencionalismo social plantean sus obligaciones unilateralmente, solo viendo al sujeto o persona destinataria de la obligación; mientras que en las normas jurídicas la obligación de alguien es por lo común el correlativo derecho o facultad de otra persona.⁵⁷ La relación obligación-derecho liga a dos sujetos de un grupo social, de ahí que se hable de su bilateralidad. La bilateralidad no debe confundirse con la sanción, la primera es la posibilidad de exigir la conducta prescrita en la norma y la segunda es el castigo frente al incumplimiento.

II.-Exterioridad.- Las normas morales se refieren al mundo y vida interiores del hombre, mientras que el derecho, o sea las normas jurídicas solo intervienen cuando el hombre manifiesta en actos exteriores el sentido que imprime a su conducta. Por ello la moral puede referirse sólo a los propósitos e intenciones, en tanto que la norma jurídica únicamente puede ligarse a acciones ya

⁵⁶ Ibidem, p. 1964.

⁵⁷ CARRILLO ZALCE Ignacio, ob. cit., pp.110 y 111.

exteriorizadas por la persona. Aunque en ocasiones para aplicarse la norma jurídica tendrá que considerar también los aspectos intencionales,⁵⁸ ya que por ejemplo en el campo jurídico no es lo mismo un homicidio imprudencial que uno intencional.

III.-Coercibilidad.-Esta palabra significa que el cumplimiento de lo preceptuado por una norma jurídica puede ser impuesto por la fuerza coactivamente, aún contra la voluntad o consentimiento de aquellos a cuya conducta va dirigido el mandato de una norma jurídica, este mandato debe cumplirse. Para ello la norma jurídica está respaldada por el poder del grupo social organizada en estado. Está característica de que la fuerza del grupo social pueda imponer el cumplimiento de la norma coactivamente por medio de la actuación de las autoridades del estado, es algo inconcebible en el campo de las normas morales o de cortesía.⁵⁹

Victor Almada Breach y Guillermo Ornelas Gutierrez consideran que la heteronomía no es una característica absoluta de las normas jurídicas ya que mencionan “En los sistemas de Gobierno democráticos puede considerarse que el individuo participa en la creación de las normas, directamente o a través de sus representantes en el poder legislativo.⁶⁰” Aunque se considera que es heterónoma porque la impone el estado a sus súbditos.

⁵⁸ Ibidem, p.111.

⁵⁹ Ibidem, p. 112.

⁶⁰ ALMADA BREACH Victor , ORNELAS GUTIERREZ Guillermo, Elementos de Derecho Positivo Mexicano, ed Trillas s/c. México 1994, p. 11.

La ley en México para su creación requiere de un procedimiento especial llamado legislativo. Dicho proceso de elaboración de leyes es el conjunto de etapas sistematizadas y ordenadas por la ley fundamental mexicana, que deberán ser observadas por los poderes legislativo y ejecutivo para incorporar al sistema jurídico aquellas normas jurídicas de aplicación general y obligatoria conocidas como leyes. Estas leyes son normas cuyo contenido puede ser cualquiera sobre los que la Constitución Federal otorgue competencia al órgano legislativo, pero el proceso mismo de creación de esas normas se constituye por otras cuyo objetivo es la producción jurídica, a estas la doctrina moderna identifica, precisamente por la función que desempeña, como normas sobre la producción jurídica.⁶¹

Las normas sobre la producción jurídica que conforman el proceso legislativo en México se encuentran en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, a su vez, las referentes a la iniciación de su vigencia en los numerales 3 y 4 del Código Civil del Distrito Federal este proceso consta de las siguientes etapas: iniciativa, discusión, aprobación. Sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia. En éstas participan dos poderes, el legislativo que es el encargado propiamente de elaborar o dar forma a la ley a través de las tres primeras etapas y el ejecutivo que, además de tener facultades para participar en la iniciativa se encargan específicamente de su sanción promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

La etapa de iniciativa se constituye por el acto en virtud del cual el presidente de la República (poder ejecutivo) los diputados y senadores del

⁶¹ ALVAREZ LEDESMA Mario I., *Introducción al Derecho*, Edit. Mc Graw Hill, s/e, México 1995, p. 176.

congreso de la unión (poder legislativo federal) y las legislaturas de los estados (poderes legislativos locales) ejercen su facultad de poner a consideración del congreso un proyecto de ley. Cuando el proyecto provenga del ejecutivo o alguna legislatura o diputación local este se turna a una comisión de la cámara respectiva, donde el proyecto adquirirá la forma definitiva en que se presenta para ser debatido. Dichas comisiones son los grupos de trabajo creados sobre las materias en las que puede versar la labor legislativa, si el proyecto procede de alguna de las cámaras del congreso, se procede de inmediato a su deliberación en los términos del reglamento de debates.

La cámara ante la cual se inicia un proyecto de ley recibe el nombre de cámara de origen, la que le sigue recibe el nombre de cámara revisora. Para la legislación mexicana la cámara de origen puede ser cualquiera, la diputados o senadores, salvo que el proyecto respectivo se refiera a empréstitos contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas; en estos casos la cámara de origen será siempre la de diputados en términos de artículo 72 inciso H de la Constitución Federal.

La Discusión es la etapa del proceso legislativo donde los diputados y senadores realizan un ejercicio deliberativo sobre las distintas iniciativas de ley. Los diputados o senadores de los diferentes partidos políticos hacen uso de la tribuna para exponer sus argumentos en pro o en contra de un proyecto de ley, así el artículo 72 párrafo primero de la Constitución Federal establece “Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de

debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.”⁶²

Una vez que el proyecto de ley ha sido discutido sigue la aprobación esta etapa del proceso legislativo tiene por objeto la aceptación total o parcial del proyecto de ley. La aprobación debe hacerse respectivamente en la cámara de origen y posteriormente en la revisora. Aprobado en su totalidad por ambas cámaras, el proyecto de ley se remite al ejecutivo para que lo sancione.

“Sin embargo, es posible que la cámara revisora rechace total o parcialmente el proyecto de ley, reenviándolo a la cámara de origen, cada proyecto solo puede ser reenviado una sola vez durante el mismo periodo de sesiones. Todo lo cual da pie a una serie de combinaciones posibles: a) La cámara de origen aprueba, la cámara revisora rechaza totalmente el proyecto de ley, por lo que vuelve a la cámara de origen con las observaciones respectivas a ser discutido nuevamente, y si la cámara de origen aprueba, y la cámara revisora rechaza nuevamente, entonces el proyecto no se puede presentar más en ese periodo de sesiones; b) La cámara de origen aprueba, la cámara revisora rechaza totalmente el proyecto, éste vuelve a la cámara de origen con las observaciones respectivas a ser discutido nuevamente; si la cámara de origen aprueba, la cámara revisora aprueba, pasa al ejecutivo para ser publicado; c) la cámara de origen aprueba, la cámara revisora rechaza en parte esto es reforma o adición, por lo que así las cosas vuelve a la cámara de origen para que el proyecto sea discutido nuevamente, si la cámara de origen aprueba la supresión reforma o adición, el proyecto pasa al ejecutivo para ser publicado; d) cuando la cámara de origen aprueba el proyecto y la cámara revisora rechaza en parte dicho proyecto

⁶² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ob. Cit., p.137.

reformándolo o adicionándolo, vuelve o regresa a la cámara de origen para ser discutido nuevamente, si esta rechaza la supresión reforma o adición y la cámara revisora insiste en la misma supresión reforma o adición, el proyecto no se puede presentar más en ese periodo de sesiones; e) cuando la cámara de origen aprueba y la cámara revisora rechaza en parte reformando o adicionando, el proyecto vuelve a la cámara de origen para ser discutido nuevamente y ésta rechaza la supresión reforma o adición y la cámara revisora también rechaza la misma, es decir acepta el proyecto original, pasa al ejecutivo para ser publicado; f) si la cámara de origen rechaza el proyecto este no se puede presentar más en ese periodo de sesiones.”⁶³

Después de la aprobación de un proyecto de ley, el proceso legislativo pasa a control del poder ejecutivo. La sanción es la etapa del proceso de creación de leyes, en la que el presidente de la República acepta o desecha un proyecto de ley, según el artículo 72 inciso B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reputa como sancionado aquel proyecto que no sea devuelto con observaciones a la cámara de origen dentro de los siguientes 10 días útiles, salvo que corriendo este termino hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso este reunido. La sanción igual que la aprobación puede ser total o parcial, pero el ejecutivo sólo podrá rechazar un proyecto de ley en una sola ocasión. Si las cámaras insisten en su proyecto por mayoría de las dos terceras partes de su votos, el ejecutivo deberá ordenar su publicación. Esta facultad que posee el ejecutivo para realizar observaciones a los proyectos

⁶³ ALVAREZ LEDESMA Mario I., ob. cit., p178

de ley se denomina Derecho de Veto en términos del artículo 72 inciso C de la Constitución Federal.

La promulgación es el acto por el cual el ejecutivo ordena la publicación de una ley o decreto en el diario oficial de la federación, conforme a lo dispuesto por el artículo 89 fracción I de la constitución federal.

La publicación es el acto formal por medio del cual las leyes aprobadas por el poder legislativo y sancionadas por el ejecutivo son dadas a conocer por éste a la población en general, pero para que esta publicación surta sus efectos legales deberá de plasmarse específicamente en un periódico que el estado posea para dar publicidad a sus actos, como es el diario oficial de la Federación o las gacetas oficiales de los estados o del Distrito Federal. Dicha publicación implica la exigencia de su acatamiento y observancia por parte de los particulares y la autoridad. La promulgación y publicación de una norma jurídica es la condición para que la ley sea aplicada y pueda hacerse efectivo el principio que señala La ignorancia de las leyes no excluye de su cumplimiento. El conocimiento de las normas jurídicas es una obligación que recae sobre los gobernados a partir de que estas son publicadas.

La última etapa en el proceso de creación de leyes se denomina iniciación de la vigencia, ya que determina el momento específico en que una ley comenzará a surtir sus efectos. Entre la publicación y entrada en vigor de una ley debe mediar un espacio de tiempo a efecto de que esta sea efectivamente conocida por sus destinatarios, a este lapso se le conoce doctrinalmente como *vacatio legis*, esto es, es el tiempo que transcurre entre la fecha de publicación

de la ley y aquella en que comienza su vigencia y sirve para que quienes deban cumplirla se enteren de su contenido.

En el derecho mexicano, el código civil para el Distrito Federal en sus artículos 3 y 4, contiene dos sistemas para que la ley inicie su vigencia: el sucesivo y el sincrónico. El primero de estos ordena que “las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general para el Distrito Federal, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en la gaceta oficial.”⁶⁴

El sistema sincrónico previsto en el artículo 4 del código civil para el Distrito Federal establece que “Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general para el Distrito Federal, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.”⁶⁵

2.2 CLASIFICACION.

“Siguiendo el pensamiento del jurista vienes Hans kelsen, las normas jurídicas o leyes se clasifican por su ámbito de validez, distinguiendo cuatro: el ámbito de validez espacial, el temporal, el material y el personal.”⁶⁶

⁶⁴ CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL, Edit. Ediciones Fiscales ISEF, S.A., 3ª ed. México 2002, p. 1.

⁶⁵ Ibidem, p. 1.

⁶⁶ PONCE GOMEZ Francisco, PONCE CASTILLO Rodolfo, Fundamentos de Derecho, Edit. Banca y Comercio, 5ª ed., México 2001, p. 31.

El **ámbito de validez espacial** se refiere a que la ley obliga en cierta porción de territorio o espacio, es decir va destinada a una determinada sociedad que se localiza en cierta dimensión geográfica; esto es, el ámbito espacial de validez es la porción de espacio en que una norma es aplicable. Así no es posible concebir una ley que se aplique a todas las sociedades existentes. Algunas leyes tienen un ámbito de validez espacial determinado de acuerdo con el orden jurídico de cada país; en México según lo establece su Constitución política tienen cabida leyes vigentes en todo el territorio nacional, en cada uno de los estados y en cada uno de los municipios, además de las leyes internacionales como son los tratados internacionales. Esto quiere decir que de acuerdo con su ámbito espacial de validez las leyes pueden ser: federales, locales o estatales, municipales e internacionales.⁶⁷

En el ámbito espacial de las leyes existen diversos problemas, que son los conflictos de leyes en el espacio y que pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) Estado y capacidad de las personas.
- b) Régimen de los bienes muebles e inmuebles, que ubicados en un territorio pertenecen a extranjeros o que son materia de contratos que se celebran fuera del territorio nacional.
- c) Formalidades que deben revestir los actos celebrados en un estado para que su validez pueda ser reconocida en otro, en el que va a llevarse a cabo su ejecución.

⁶⁷ Ibidem, pp. 31 y 32.

d) La competencia del tribunal que pretende ejercer jurisdicción para resolver un litigio en el que intervienen ciertos elementos susceptibles de ser regidos por una ley extranjera.⁶⁸

En relación al **ámbito de validez temporal**, de conformidad con el tiempo durante el cual son aplicables las leyes y reglamentos, pueden ser de vigencia determinada o indeterminada. Existen principios fundamentales que deben tomarse en consideración en cuanto al ámbito temporal de validez, como son:

- e) La vigencia no puede iniciarse antes de la publicación de la ley en el diario oficial de la Federación.
- f) La costumbre derogatoria no tiene fuerza jurídica de validez.
- g) La ley pierde su fuerza obligatoria al entrar en vigor otra ley que abrogue expresamente a la anterior.
- h) Las sentencias deben fundarse en leyes expedidas con anterioridad a los hechos de que se trate.
- i) Ninguna ley puede aplicarse retroactivamente en perjuicio de persona alguna.⁶⁹

Por lo expuesto anteriormente se considera necesario establecer lo que es la abrogación, derogación y retroactividad.

La abrogación de una ley consiste en su anulación total y por tanto, también se anula su obligatoriedad. Esta puede ser expresa o tácita. Se esta en

⁶⁸ Ibidem, p.33

⁶⁹ Ibidem, p. 34.

presencia de una abrogación expresa cuando la ley nueva declara que la anterior o determinada ley queda sin efecto. Existe abrogación tácita cuando se dicta una ley que contiene disposiciones que se oponen en forma total a las de la ley anterior, verbigracia, en el artículo 1 transitorio del código fiscal de la federación se abrogan todas las leyes que se opongan a ese código.

La derogación es la anulación parcial de una ley y por lo tanto, su obligatoriedad también es parcial, al igual que la abrogación esta puede ser expresa o tácita. Es expresa cuando la nueva ley declara que determinados artículos de la anterior o determinada ley quedan sin efecto, por ejemplo, en el código de comercio en su artículo primero transitorio se derogan los artículos 13, 15, 25 y 40.

La Retroactividad se presenta cuando una ley se aplica hacia el pasado, para analizar y valorar las condiciones de legalidad de un acto, ya sea para modificar o revocar sus efectos ya realizados. La ley puede ser retroactiva sólo en aquellos casos en que se beneficia a una persona, situación en la cual la aplicación de dicha retroactividad es legal porque no se perjudica a nadie. La irretroactividad, por tanto hace referencia a que una ley no puede volver hacia el pasado, destruyendo los efectos jurídicos y actos realizados respecto de situaciones llevadas acabo con apoyo en legislaciones anteriores, siempre que se cause un perjuicio a alguien. Dicho principio está consagrado como una garantía individual de seguridad jurídica en el artículo 14 de la Constitución Federal, conforme al cual "...a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de

persona alguna”;⁷⁰ de la misma manera el artículo 5 del código civil del Distrito Federal establece “A ninguna ley ni disposición gubernativa se dará efecto retroactivo en perjuicio de alguna persona.”⁷¹

El **ámbito material de validez**, se refiere al que regula las leyes y que tiene su fundamento en la división del derecho en público, privado y social, los cuales se subdividen en: constitucional, administrativo, penal, procesal, civil, mercantil, laboral, agrario, entre otros.⁷²

Respecto al **ámbito personal de validez**, las leyes pueden ser: genéricas e individualizadas. Son leyes genéricas las que obligan o facultan a todas las personas que se encuentran comprendidas dentro de la clase designada por la ley o el supuesto previsto en la misma. Son individualizadas cuando obligan o facultan a una o varias personas de una clase determinada, por ejemplo la sentencia que condena a una determinada persona.⁷³

El licenciado Ignacio Carrillo Zalce hace una clasificación de las leyes en relación a su contenido, por lo que según la forma que adoptan sus disposiciones, considera que existen las siguientes clases de leyes:

- a) Imperativas, las que ordenan la ejecución de determinados actos;
- b) Prohibitivas, aquellas que niegan la libertad de realizar ciertos actos;
- c) Permisivas, las que permiten, autorizan o toleran ciertos actos;

⁷⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ob. cit., p.21.

⁷¹ CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL, ob. cit., p. 1.

⁷² PONCE GOMEZ Francisco y PONCE CASTILLO Rodolfo, ob. cit., p. 35.

⁷³ Ibidem, p. 35.

- d) Supletorias, son las que deben aplicarse cuando no hay manifestación expresa de lo que convienen los contratantes o cuando hay fallas o lagunas en otra ley;
- e) Interpretativas, las que tienden a aclarar el sentido de una ley anterior;
- f) Renunciables o irrenunciables según permitan o no a los sujetos a quienes van dirigidas renunciar a los derechos que se les confieren;
- g) Leyes normativas generales y leyes de excepción.⁷⁴

2.3. SUPREMACÍA DE LA LEY.

Como se dijo anteriormente la ley requiere para su elaboración o creación de un proceso formal y especial regido por la propia Constitución Federal, en su artículo 72. Lo que hace que la ley adquiera supremacía en relación con otro tipo de normas jurídicas; Por lo que por supremacía de ley se entiende que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas de manera arbitraria y simple, o por un reglamento, sino que requiere del mismo proceso utilizado para su creación. Este es un principio basado en la autoridad formal de la leyes contenido en el inciso “F” del mencionado artículo 72 de la Constitución Federal, el cual establece: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos tramites establecidos para su formación”.⁷⁵

⁷⁴ CARRILLO ZALCE Ignacio, ob. cit., p. 119

⁷⁵ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ob. cit., p. 138.

Así por ejemplo, los principios consagrados en las Constitución Federal Mexicana sólo pueden ser desarrollados a través de las leyes emanadas del Congreso de la Unión mediante el procedimiento señalado y el presidente no puede en sus reglamentos, desarrollar bases de la Constitución, puesto que en México el reglamento administrativo esta supeditado a la ley ordinaria expedida por el Congreso.

No debe confundirse la supremacía constitucional con la supremacía de la ley puesto que la Constitución Federal como se dijo anteriormente es la ley suprema de todas las leyes y de ella surge todo el sistema jurídico del país, además para la creación de la misma se requiere de un órgano llamado poder constituyente el cual una vez que realiza su misión de elaborar la Constitución, desaparece. Mientras que la ley es elaborada por los poderes constituidos creados por el poder constituyente al dar vida a la Constitución, misma que rige su actuación.

2.3.1. LA LEY GENERAL.

Denominación aplicable a las leyes que regulen actividades que son competencia exclusiva de la federación por ejemplo, la Ley General de población. Aunque en la practica dicha clasificación no siempre se sigue ya que

existen numerosas excepciones y se puede afirmar que el nombre que se da a la ley depende exclusivamente del capricho del legislador.⁷⁶

2.3.2. LA LEY FEDERAL

Esta denominación de la ley esta referida básicamente a su ámbito espacial de validez. Así de acuerdo con su Constitución Política, México es una República representativa, Democrática y Federal, constituidas por estados libres y soberanos. Los estados adoptan para su régimen interior la forma de gobierno Republicano representativo y popular son libres de organizar su gobierno interno con limitaciones relativas a la no invasión de las facultades de los poderes federales. De ahí que el derecho mexicano se divide para su organización política en federal y local. El derecho federal está constituido por el conjunto de leyes que rigen en toda la nación y que obligan por igual a todos los ciudadanos, el derecho local rige únicamente dentro del territorio en cada estado de la República.

Por tanto, las leyes federales son las expedidas por el Congreso de la Unión y que tienen aplicación en todo el territorio nacional, ya sean de derecho público o de derecho privado; por ejemplo, la Ley Federal del Trabajo y el Código de Comercio. Esto es, este nombre se reserva para los ordenamientos legales para el Congreso de la Unión en cuestiones en que también pueden haber leyes de carácter local por ser materia concurrentes.

⁷⁶ MARTINEZ MORALES Rafael I., Derecho Administrativo Primer Curso, Edit. Harla, s/e, México 1991, p. 211.

Las leyes federales son elaboradas por el poder legislativo de la nación, en tanto que las leyes locales son elaboradas por las legislaturas locales de cada estado.

Además las leyes locales se caracterizan porque únicamente se aplican a una porción de territorio es decir, a un estado; por ejemplo el código penal para el estado de Jalisco o el código penal para el estado de Guadalajara.

Las leyes federales y las leyes locales pueden regular la misma materia, salvo que se trate de cuestiones que sean de competencia exclusivamente reservadas a la Federación.

También tomando en cuenta el ámbito espacial de validez de las leyes, existen las leyes municipales y las leyes internacionales. Las primeras se refieren a las que tienen aplicación en los municipios, dichas leyes son elaboradas por las legislaturas de los estados debido a que los municipios no tienen órgano legislativo; por ejemplo, la Ley del impuesto predial para el municipio de Tuxpan, Veracruz. Por lo que hace a las segundas en la actualidad no existe una constitución universal conforme a la cual se dieran los lineamientos a seguir al tratarse del ámbito internacional, sin embargo, existen tratados internacionales que resuelven los problemas que se presentan en este campo.

En los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 133 de la Constitución Federal establece: "... 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 ley suprema de toda la unión”,⁷⁷ lo que significa que los tratados así celebrados forman parte del orden jurídico mexicano.

2.3.3. LA LEY ORGANICA

Se llama así a la ley sustentada en algún artículo constitucional relacionado con la estructura del poder público, por ejemplo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. También se llama Ley Orgánica la que se refiere a un ente estatal específico, por ejemplo La ley orgánica del Instituto Politécnico Nacional, Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.⁷⁸

Estos es, debido a que los sistemas jurídicos modernos se componen de normas jerárquicamente ordenadas; las normas inferiores implican un desarrollo de las superiores o son creadas en ejercicio de éstas, mismas que les sirven de fundamento de validez. Las normas inmediatamente inferiores a la Constitución reciben el nombre de leyes secundarias y pueden tener como finalidad el regular jurídicamente el comportamiento de los habitantes del Estado o bien, la organización de los poderes públicos y de las instituciones judiciales de acuerdo a la propia Constitución. Esta segunda finalidad de las leyes secundarias corresponde a las llamadas leyes orgánicas. Es decir, *“son leyes orgánicas la leyes secundarias que regulan la organización de los poderes públicos según la Constitución, mediante la creación de dependencias, instituciones y*

⁷⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ob. cit. p. 301.

⁷⁸ MARTINEZ MORALES Rafael I., ob. cit., p.211.

*entidades oficiales y la determinación de sus fines, de su estructura, de sus atribuciones y de su funcionamiento.”*⁷⁹

Así los tres poderes públicos tanto en el ámbito federal como en el local, se organizan a través de sus respectivas leyes orgánicas.

2.3.4. LA LEY REGLAMENTARIA

Esta denominación se refiere a las leyes derivadas de los primeros 29 artículos de la Constitución Federal, es decir, de la parte dogmática y a las que desarrollan directamente algún artículo constitucional sin el ánimo preponderante de estructurar órganos públicos.⁸⁰ Así se tiene la Ley reglamentaria del artículo 5° de la Constitución Federal relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal; la ley Reglamentaria del artículo 123 Constitucional es decir, la mal llamada Ley Federal del Trabajo. Dicho artículo integra también la parte dogmática, aunque no se encuentre en los primeros 29 artículos de la Constitución Federal, por ser una garantía social.

Las leyes reglamentarias son las leyes secundarias que detallan, precisan y sancionan uno o varios preceptos de la Constitución con el fin de articular los preceptos y medios necesarios para la aplicación del precepto constitucional que regulan.

⁷⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, T.VI, Edit. Porrúa, México 1985, p.52.

⁸⁰ MARTINEZ MORALES Rafael I., ob. cit., p. 211.

El carácter reglamentario de la ley radica en su contenido y no se refiere a la relación jerárquica con las demás leyes; es decir, la función reglamentaria de una ley implica la ampliación de preceptos contenidos en la legislación que desarrolla. La reglamentación puede recaer sobre la Constitución Federal, códigos e incluso sobre otras leyes ordinarias, sean federales o locales, siempre que los ordenamientos reglamentarios dispongan expresamente una regulación de algunos de los preceptos contenidos en dichos cuerpos legislativos.

La facultad reglamentaria del Presidente de la República y la expedición de leyes reglamentarias coinciden en cuanto a la función de desarrollar el contenido de un ordenamiento legal; sin embargo, su diferencia radica en el aspecto formal del órgano que las expide, ya que las leyes reglamentarias se sujetan al procedimiento legislativo previsto en el artículo 72 de la Constitución Federal.

A pesar de su claro concepto, el término de “ley reglamentaria” ha sido poco utilizado en la terminología legislativa de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto “el maestro Tena Ramírez rechaza justificadamente la denominación de ley orgánica como sinónimo de ley reglamentaria. La ley orgánica debe ser una denominación aplicable para constituir, organizar y determinar objetivos y competencia a una entidad pública, sea toda una rama del poder público o tan solo un organismo. En contraste, la ley reglamentaria es la ampliación o desarrollo de preceptos contenidos en otros ordenamientos, como constituciones o códigos, sean federales o locales.”⁸¹

⁸¹ TENA RAMÍREZ Felipe citado en el DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, T. VI ob. cit., p.52.

2.4. TESIS ESPECIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LA LEY Y LOS TRATADOS.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostenía en el año de 1992, la tesis jurisprudencial que afirmaba que las leyes federales y los Tratados internacionales tenían la misma jerarquía normativa, misma que a continuación se transcribe:

“Leyes Federales y Tratados Internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa.-De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.”

Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Parte: 60, diciembre de 1992. Tesis: P. C/92. Pagina:27.

Precedentes: Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992 mayoría de 15 votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara. El tribunal pleno en su sesión privada celebrada el martes 17 de noviembre en curso por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros

Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noe Castañon León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó con el número C/92, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte. México, Distrito Federal a dieciocho de noviembre de 1992.

A partir del año de 1995 el más alto tribunal mexicano, dejó de observar este criterio y considero superior la jerarquía de los tratados internacionales frente a las leyes federales, así sostiene la siguiente tesis jurisprudencial:

"Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en segundo plano respecto de la Constitución Federal.-
Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "...serán la ley suprema de toda la unión ..." parece indicar que no solo la carta magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la ley fundamental, lo que claramente indica que sólo la constitución es la ley suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en las doctrina

distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante está suprema corte de justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en segundo plano inmediato debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 Constitucional deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el constituyente haya facultado al presidente de la república a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de estado y, de la misma manera, el senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar la jerarquía de los tratados es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la federación y las entidades federativas, esto es, no se toman en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que mandato expreso del propio artículo 133, el presidente de la república y el senado pueden obligar al estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la ley fundamental, el cual ordena que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este máximo tribunal había adoptado una posición diversa en la

tesis P. C/92, publicada en la gaceta del semanario judicial de la federación, número 60 correspondiente a diciembre de 1992, pagina 27, de rubro “Leyes Federales y Tratados Internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa.”; sin embargo este tribunal pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.”

Novena Época.-Instancia: Pleno. Fuente. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta . Tomo X, noviembre de 1999. Tesis. P. LXXVII/99, pagina 46, materia constitucional. Tesis aislada.

Precedentes.-Amparo en revisión 1475/98.Sindicato Nacional de Controladores de Transito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente : José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios,. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El tribunal pleno en su sesión privada celebrada el 28 de octubre en curso, aprobó con en número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determino que la votación es idónea para integra tesis jurisprudencial. México Distrito Federal a 28 de octubre de 1999.

CAPITULO TERCERO

EL REGLAMENTO

3.1 DEFINICION

Gramaticalmente reglamento es un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión esta reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico; se le estudia como fuente del derecho y aparece en la pirámide jurídica debajo de la ley.⁸²

El Reglamento es una disposición administrativa del ejecutivo que explica concretamente la aplicación de leyes dictadas por el legislativo. En virtud de fundarse en el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal y de contener las características de la ley que reglamentan, se les considera como leyes también.

Por su parte Andrés Serra Rojas considera que “el reglamento es un conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del poder ejecutivo”⁸³

⁸² MARTINEZ MORALES Rafael I., ob. cit., p. 287.

⁸³ SANCHEZ GOMEZ Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 1ª edición, México 1998, p. 108

Miguel Acosta Romero conceptúa el reglamento administrativo en la siguiente forma: “es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, es emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, gobernador del estado en las entidades federativas) , creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de la ley emanadas del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.”⁸⁴

Formalmente el reglamento es un acto administrativo porque emana del poder ejecutivo es decir, es el órgano que lo crea. Materialmente se identifica con la ley porque tiene las mismas características, toda vez que es una norma jurídica general, obligatoria e impersonal y por lo tanto intrínsecamente es un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

Según Gabino Fraga, al reglamento también se le identifica como 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. La atribución de la facultad reglamentaria del poder ejecutivo se justifica desde un punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del poder legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalles las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el ejecutivo está en mejores

⁸⁴ Ibidem, p. 108.

condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto mas íntimo con el medio en el que va hacer aplicada la ley.⁸⁵

Así el reglamento administrativo está considerado por muchos autores como un acto administrativo es decir, una declaración unilateral de la voluntad emitida por el poder ejecutivo que crea situaciones jurídicas generales. Por otro lado se le incluye dentro de la categoría de los actos regla. Se ha utilizado el termino reglamento administrativo para diferenciarlo del reglamento jurídico, asumiendo que este es el dictado por el legislativo y el primero por el ejecutivo, aunque tal distinción resulta inaplicable en el orden normativo mexicano.⁸⁶

Los requisitos teóricos de reglamento son:

- a) Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa.
- b) Crea normas jurídicas generales.
- c) Debe tener permanencia y vigencia generales.
- d) Es de rango inferior a la ley y está subordinado a ésta.
- e) Aunque es una acto unilateral de autoridad, obliga a la misma.⁸⁷

En el aspecto formal sus requisitos son:

I.-Ser firmado por el secretario de estado o jefe de departamento a cuyo ramo compete el asunto (refrendo secretarial).

II.-Tiene que publicarse en el diario oficial de la federación.

⁸⁵ FRAGA Gabino. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 23ª edición, México 1984, pp. 104 y 105.

⁸⁶ MARTINEZ MORALES Rafael I., ob. cit., p. 290.

⁸⁷ Ibidem, p.291.

III.- Su procedimiento de creación es interno es decir dentro de la administración pública.⁸⁸

Como ya se estableció anteriormente el reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 fracción I de la Constitución política Federal, ya que dispone dentro de las facultades y obligaciones del presidente la de promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión proveyendo en el esfera administrativa a su exacta observancia. En el ámbito de competencia de los gobernadores de los estados de la federación también es de primordial importancia esa función, como ejemplo se tiene la Constitución del estado de México cuyo artículo 77 fracciones III y IV establecen como facultades y obligaciones del gobernador las siguientes: Promulgar y publicar las leyes decretos o acuerdos, que expida la legislatura del estado proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; expedir los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes o decretos expedidos por la legislatura.⁸⁹

Los ayuntamientos municipales también desempeñan una importante función reglamentaria tal como se desprende de la fracción II párrafo segundo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al decir que “los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y

⁸⁸ Ibidem, p. 291.

⁸⁹ SANCHEZ GOMEZ Narciso, ob. cit., p. 109.

disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones....”⁹⁰

Por lo anterior se puede decir que la facultad reglamentaria es una función materialmente legislativa aunque formalmente sea administrativa por corresponder al poder ejecutivo, pues todo reglamento es una norma que complementa, desarrolla, facilita y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquél está subordinado a ésta, corriendo la misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se le hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que este no goza de la autoridad formal de una ley.⁹¹

Se pueden considerar como elementos generales del reglamento administrativo, los siguientes: 1.-es un conjunto de normas de derecho administrativo, que emanan en algunos casos en forma unilateral del poder ejecutivo federal o estatal, y en otros casos en forma colegiada para la esfera de los municipios por medio de las decisiones del ayuntamiento municipal; 2.-dichas normas tienen por objeto ejecutar las leyes administrativas que expida el congreso de la unión o las legislaturas de los estados; por lo tanto en una generalidad de casos el reglamento está subordinado a la ley; 3.-el carácter impersonal y general del reglamento constituye los elementos medulares que lo asemejan a una ley sobre todo desde el punto de vista material del derecho; 4.-el reglamento no debe invadir el dominio reservado por la constitución

⁹⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ob. cit. p.246

⁹¹ SANCHEZ GOMEZ Narciso, ob. cit., p. 110.

federal al legislador para crear la ley, para ese efecto debe mantenerse la superioridad de ésta respecto al reglamento; 5.-el reglamento debe ser promulgado y publicado para que tenga fuerza legal obligatoria, ya sea en el diario oficial de la federación, en la gaceta de gobierno de la entidad federativa respectiva o la gaceta municipal conducente; 6.-el reglamento no debe tener otras cargas, restricciones, limitaciones o modalidades, que las establecidas en la ley.⁹²

La finalidad del reglamento no solo es permitir llegar al detalle de situaciones contempladas en el orden normativo superior es decir su finalidad no sólo es la complementación de la ley sino que también crea situaciones jurídicas generales, lo que en la esfera administrativa hace posible afrontar de manera equitativa problemas que se presentan dentro de la dinámica social. La función o finalidad del reglamento no es meramente administrativa pues sus normas son de aplicación general y su observancia corresponde a todo individuo que se coloque en el supuesto previsto por el propio reglamento, el cual puede referirse a materias de muy distinta naturaleza como mercantil, laboral, registral, electoral, etc.. En algunos países, el sistema jurídico reserva a la ley los asuntos importantes y deja como materia de los reglamentos las cuestiones socialmente consideradas secundarias, dicha situación no se da en el derecho mexicano, en donde todas las actividades regulables jurídicamente están reservadas a la ley y el reglamento únicamente puede desarrollar el contenido de ésta.

⁹² Ibidem, p. 110.

3.2 CLASIFICACION

Existen diversas clases de reglamentos, **conforme al contenido de la legislación mexicana**, que señala Narciso Sánchez Gómez, mismos que se clasifican en:

a) Reglamentos ejecutivos.-son aquellos que se expiden de conformidad con la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política Mexicana y tienen por finalidad ejecutar, hacer cumplir y explicar los alcances de las leyes que emite el Congreso de la Unión.

}

b) Reglamentos Autónomos Gubernativos y de Policía.-son aquellas disposiciones creadoras de situaciones jurídicas generales que se expiden directamente por el ejecutivo sin estar subordinadas a una ley, ya que por su apoyo se encuentra sustentado en un mandato constitucional que elimina el requisito formal para su expedición tal como lo ordena el artículo 21 de la ley suprema del país que en su parte conducente establece “...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirían en multa o arresto hasta por 36 horas...”.

c) Los reglamentos interiores de la administración pública, dentro de los cuales encontramos los de carácter orgánico y los disciplinarios de la misma, derivados de la leyes orgánicas de la administración pública federal estatal y municipal así como los reglamentarios del apartado B el artículo 123 de la Constitución Federal para dichas esferas de competencia, que tienen como finalidad regular la

estructura de las dependencias y organismos de la administración pública así como el orden y la disciplina de los servidores públicos y demás funciones de la administración pública para dichos ámbitos de gobierno.

d) Los reglamentos ley y delegado.-son aquellos que pueden modificar los alcances de la ley expedidas por el Congreso de la Unión, que son expedidos por el titular del poder ejecutivo federal de conformidad con los artículos 28 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que también se les llama reglamentos “autónomos” y que facultan al presidente de la República para hacerle frente a situaciones graves, en caso de calamidades públicas o por problemas de índole económico.⁹³

También existen las siguientes clases de reglamentos:

Reglamento de particulares.-Es el conjunto ordenado de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de determinadas corporaciones, o para regular relaciones estrictamente entre particulares, derivadas de otros aspectos de la vida social que impone esa regulación.

“El derecho como sistema normativo de la sociedad, regula diversos aspectos de la actividad de los gobernados pero reconoce a estos la potestad de autonormarse en sus interrelaciones, ya sea tratándose de asociaciones, grupos deportivos o familiares, instituciones religiosas o culturales, etc. La posibilidad

⁹³ Ibidem, pp.112 y 113.

que tienen dichos grupos de darse normas propias, internas que regulen su actividad se traduce en los llamados reglamentos de particulares. Lo importante radica en el alcance, la eficacia o la trascendencia de esas reglas, tanto dentro de la institución como hacia su exterior: El reglamento sólo debe afectar a los miembros del grupo o asociación en sus acciones comunes y será responsabilidad del individuo obedecer o no lo prescrito, exponiéndose en caso de no acatarlo a sufrir la sanción máxima la cual consistiría en ser excluido de la respectiva comunidad.”⁹⁴ El fundamento de los reglamentos de particulares tiene su origen en el principio de la voluntad de las partes, y puede suceder que no tenga mas límites que los derechos de los mismos socios, y los derechos de terceros en ciertos casos; pero hay que hacer notar que estas normas o bien están expresamente previstas por las leyes y si no las prevén, sí las aceptan y permiten su establecimiento aún cuando pudiera hablarse de una aceptación tacita por parte del orden jurídico de estos reglamentos. Los reglamentos que regulan la organización interna de las sociedades mercantiles y civiles tienen su base en el contrato social y están permitidos y reconocidos por la ley general de sociedades mercantiles en su artículo 6 párrafo último y también en el código civil del Distrito Federal en el artículo 2674. En estas sociedades o asociaciones existen órganos supremos de decisión y dirección, que tienen facultades para dar la reglas reguladoras de la organización interna y ciertas actividades frente a terceros, de la propia corporación. La parte final del artículo sexto de la ley general de sociedades mercantiles señala: que los estatutos son el conjunto de reglas de la organización y funcionamiento interno de la sociedad es decir puede regular lo referente a las relaciones entre los socios y asambleas, directores y

⁹⁴ MARTINEZ MORALES Rafael I., p. 287.

administradores, etcétera. Hay casos en los que la ley concede a ciertas sociedades la facultad de expedir determinados reglamentos como las instituciones de ahorro que de acuerdo con el artículo 23 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (ya derogada) tenían la facultad de dictar un reglamento respecto a los términos y condiciones para el retiro de los depósitos, reglamento que era obligatorio para los particulares en función de los derechos y obligaciones derivados del contrato de depósito de ahorro y de las estipulaciones que en el se consignaban. La ley reconoce estos reglamentos para fijar los límites y las forma de ejercicio de ciertos derechos corporativos, ya que las sociedades surgen a la vida jurídica, por la intención de los particulares de realizar una actividad lícita y someterse a ciertos requisitos y condiciones que la ley señala y el interés que persiguen tales entes jurídicos es generalmente de carácter privado, características que también tiene su actividad y relaciones entre sus miembros y con otros particulares. El carácter obligatorio de estos reglamentos deriva del acuerdo de voluntades de las partes que intervienen en la relación jurídico corporativo. Así tenemos que hay reglamentos de sociedades de beneficencia, mutualistas, mercantiles, corporativos, de clubes y de asociaciones deportivas aún con rango internacional, como los reglamentos de la Federación Internacional de Foot Ball Asociación, que regulan este deporte obligando a los participantes en los juegos y a las organizaciones; otro ejemplo son los reglamentos del comité olímpico internacional y federaciones deportivas nacionales e internacionales.⁹⁵

⁹⁵ ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 3ª ed., México 2001, p. 992.

Otra categoría de los reglamentos de particulares son los que dentro del derecho del trabajo se conocen como reglamento interior del trabajo, cuya existencia se prevé en los artículos 422, 424 y 425 de la Ley Federal del Trabajo que no solamente faculta, sino también exige que en los centros industriales del trabajo, mediante la participación de empresarios y trabajadores se creen comisiones mixtas encargadas de formular el reglamento interior de trabajo, no para redundar en las disposiciones generales que la propia ley señala como obligatorias a empresarios y trabajadores, sino para señalar las condiciones específicas en las que debe realizarse el trabajo dentro de la empresa, este reglamento se expide también por particulares pero no deriva de una relación corporativa ni de un convenio entre las partes, sino de la necesidad misma de establecer normas para desarrollar en forma eficaz el trabajo.⁹⁶

Cuando tales normas tengan la virtud o la fuerza de surtir efectos en el exterior de la comunidad que rigen, su fundamento se encontrara en el reconocimiento que la ley haga de esos reglamentos.

Reglamento de Autoridad.- Es propiamente el que interesa al derecho público, ya que se expide por órgano estatal competente y es fuente de derechos y obligaciones. Tanto la legislación como la doctrina nacional o extranjera estiman al reglamento como un acto proveniente del ejecutivo, sin embargo, el derecho mexicano admite la posibilidad que las autoridades legislativa y judicial expidan los reglamentos correspondientes a los órganos de esos poderes.

El reglamento de autoridad es el expedido por órgano público y que, creando situaciones jurídicas generales tiene obligatoriedad (es ejecutivo y ejecutorio),

⁹⁶ Ibidem, pp. 993 y 994.

de tal suerte que el reglamento de autoridad forma parte del orden jurídico positivo, en tanto que, el de particulares pertenece al ámbito contractual privado. Las posibles causas o justificaciones de la actividad reglamentaria son:

- a) es una herencia del sistema monárquico, bajo el cual el rey poseyó la facultad reglamentaria, facultad ésta que no le fue arrebatada por el parlamento.
- b) Es consecuencia de la discrecionalidad que existe en la mayor parte de los campos de acción del poder ejecutivo, (usualmente queda a criterio de la administración publica emitir o no los reglamentos que la ley permita).
- c) Equilibrar la función legislativa, esto supone que el reglamento contiene normas materialmente legislativas dada la importancia que la ley tiene dentro de la vida social, no resulta conveniente dejar totalmente su elaboración en manos de un solo poder, sino que el congreso debe producir lo más general y el ejecutivo el detalle.
- d) Manejar adecuadamente el elemento cambiante y detallista del orden jurídico. se supone que el procedimiento legislativo es más lento que el administrativo, por lo que será mas expedito actualizar y precisar la aplicación de la ley si se permite que el ejecutivo produzca las norma secundarias, es decir, los reglamentos.⁹⁷

Reglamento interior.- Toda vez que los órganos del estado se dividen en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, para su organización interna requieren de un reglamento interior según indica la ley, y estas disposiciones no tienen generalidad. Por ejemplo en el poder ejecutivo las Secretarías y departamentos de estado tienen sus reglamentos interiores, estos expedidos por el Presidente

⁹⁷ MARTINEZ MORALES Rafael I., ob. cit., p. 288.

de la República, correspondiendo a cada dependencia preparar el proyecto de su ramo según prevé la ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el poder legislativo, cada cámara formula y emite su propio reglamento interior, ya que la Constitución Política Federal en su artículo 77 fracción III les otorga dicha facultad reglamentaria; no obstante tales reglamentos deben sustentarse en la ley correspondiente.

La ley orgánica del poder judicial federal asigna a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia para elaborar su reglamento interior.

La expresión estatutos, utilizada hace décadas para algunos ordenamientos internos de la Universidad Nacional Autónoma de México, se ha extendido a otros organismos paraestatales pero no son más que reglamentos especiales, dictados para regir un ente autárquico.⁹⁸

Reglamentos de necesidad.- Los reglamentos de necesidad son los emitidos por el ejecutivo para hacer frente a una situación de emergencia llámese guerra, calamidad pública, catástrofe, plaga, epidemia; los mismos obedecen a una eventualidad de proporciones descomunales, a la que la administración pública debe hacerle frente adoptando medidas rápidas y pertinentes en caso de que por el mismo trastorno no se pudiera reunir al órgano legislativo. Rafael I. Martínez Morales menciona que “no es posible aceptar esta categoría de reglamentos en nuestro derecho patrio, toda vez que en el sistema jurídico mexicano permite realizar un adecuado reparto de funciones y competencias entre los poderes

⁹⁸ Ibidem, p. 289.

legislativo y ejecutivo, y en caso de una urgente y grave necesidad la Constitución prevé de manera exacta las soluciones y de ninguna manera se presenta el reglamento de necesidad, con fundamento en el artículo 29 de nuestra carta magna.”⁹⁹

En el derecho uruguayo, Enrique Sayagues Laso hace la siguiente clasificación de los reglamentos: desde el punto de vista orgánico, esto es, tomado en cuenta los órganos que tienen potestad reglamentaria cabe distinguir fundamentalmente los reglamentos nacionales, municipales y de entidades descentralizadas, según que emanen del estado, gobiernos departamentales o entes autónomos y servicios descentralizados. En ciertos países en donde la organización institucional es más completa. Pueden individualizarse otras categorías. Reglamentos estadales, providenciales. Dicha clasificación tiene importancia en razón de la distinta materia sobre la que pueden versar los reglamentos, según sea el órgano del cual emanen.¹⁰⁰

En el aspecto formal cuando el derecho positivo establece procedimientos diversos para su creación, es posible individualizar distintas clases de reglamentos, así en Francia existen los reglamentos ordinarios y los reglamentos de administración pública, según que el poder ejecutivo los dicte por sí solo o deba requerir obligatoriamente consulta previa al consejo de estado. En el derecho Uruguayo no hay diferencias formales de carácter general y los

⁹⁹ Ibidem, p. 290.

¹⁰⁰ SAYAGUES LASO Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, t. I, s/e., Uruguay 1963, p.126.

reglamentos se dictan con las mismas formalidades que los demás actos administrativos.¹⁰¹

Atendiendo a su contenido, pueden distinguirse varias clases de reglamentos: De ejecución, de organización, de policía. Los primeros son los que tienen por objeto completar las leyes estableciendo las normas necesarias para hacer posible y asegurar su ejecución. Los segundos son aquellos que regulan la estructura y funcionamiento interno de los órganos de ejecución. De acuerdo a la clasificación material de los actos jurídicos configuran actos constituyentes. Los últimos son los que dicta el poder ejecutivo en ejercicio de sus poderes de policía regulando la conducta de los particulares.¹⁰²

3.3 POLEMICA JURIDICA SOBRE LOS REGLAMENTOS AUTÓNOMOS.

Se habla de reglamentos autónomos cuando estos no corresponden al desarrollo de reglas contenidas en una ley y por supuesto, son emitidos por la autoridad administrativa. Este tipo de reglamentos que no están expresamente previstos en las leyes ni en la Constitución, el poder constituido por aquellos, dictados para regir una materia en la que no hay normas legales aplicables de ahí su carácter de autónomos.

La doctrina mexicana principalmente sustentada por Gabino Fraga hace referencia a los llamados reglamentos autónomos, que son aquellos que según esta teoría podían ser expedidos por el poder ejecutivo directamente para

¹⁰¹ Ibidem, p.126

¹⁰² Ibidem, p. 127 y 128

reglamentar preceptos constitucionales, ya que este autor sostiene que las constituciones anteriores a la de 1857 establecieron en forma expresa la facultad del ejecutivo de expedir reglamentos para el cumplimiento de la constitución y leyes generales y aunque en dicha constitución de 1857 y en la de 1917 sólo se hizo referencia a la facultad del ejecutivo de reglamentar las leyes que expida el congreso de la unión, hay sin embargo, un caso de excepción a este principio y es el contenido en los artículos 10 y 21 de la constitución federal

Por lo que toca al artículo 10 lo reforma dicho precepto ya no deja lugar a duda acerca de la eliminación de esos reglamentos, pues se suprimió esa palabra según se vera enseguida. El artículo citado en la parte relativa, antes de la reforma textualmente decía: “los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquier clase, para su seguridad y legitima defensa hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de las que la nación reserve para el uso exclusivo del ejercito, armada y guardia nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones, sin sujetarse a los reglamentos de policia”.

Dicho artículo fue reformado por decreto en el diario oficial de 22 de octubre de 1971, para establecer. “los habitantes de los estados unidos mexicanos, tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legitima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del ejercito, armada, fuerza aérea y guardia nacional. La Ley Federal determinara los casos condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.”

Con esta reforma es claro que la ley federal señalará cuales son las armas prohibidas, las reservadas para el uso exclusivo del ejercito, armada fuerza aérea

y guardia nacional y requisitos y demás condiciones en que los habitantes podrán portar armas, situaciones que ya están previstas en la Ley Federal de armas de fuego (diario oficial de 11 de enero 1972), artículos 9º a 13 y 24 a 26; y en su reglamento (diario oficial de 6 de mayo de 1972), artículos 22 a 33.

Por lo que respecta al artículo 21 constitucional, éste en su parte conducente señala: “Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas.”¹⁰³

El doctor Gabino Fraga opina que el artículo citado está reconociendo la posibilidad de que los reglamentos de policía se relacionen directamente con la constitución, sin que sea necesaria la intermediación de una ley secundaria expedida por el congreso ordinario.

En cuanto al artículo 21 constitucional, dice el mismo autor que los reglamentos gubernativos y de policía pueden regular el buen gobierno y de la policía de las poblaciones sin que necesariamente se refieran a una ley.¹⁰⁴

Pero las facultades que otorga la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos a los poderes federales son expresas y limitadas según ha establecido la teoría, en interpretación del artículo 124 de la Constitución y en consecuencia el presidente de la república de acuerdo con el artículo 89 fracción I de la

¹⁰³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ob. cit. p. 38.

¹⁰⁴ FRAGA Gabino, ob. cit., p.114.

misma carta magna, sólo tiene facultad expresa para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes expedidas por el congreso de la unión, pero no para reglamentar directamente la constitución, de donde se concluye que no debe haber reglamentos autónomos, y que, si el constituyente usó esa palabra en los artículos 10 y 21 de la constitución en el texto de 1917, se cree que no lo hizo con técnica jurídica, al igual que cuando utiliza la misma expresión en las fracciones XIV y XV del artículo 73, no se trata de reglamentos administrativos sino de leyes reglamentarias. Por otra parte, no es lógico que el presidente de la república reglamente directamente la constitución, teniendo la facultad de iniciativa de leyes según lo establece el artículo 71 fracción I de la constitución federal, a través de la cual puede obtener el mismo resultado sin acudir a los llamados reglamentos autónomos.

Rafael I. Martínez Morales establece que en el derecho mexicano no puede existir validamente un reglamento autónomo, pues siempre habrá un engarce mayor o menor a una ley; lo que puede variar es la forma en que se vincule el reglamento con la ley en la cual se sustenta ya sea en su desarrollo, ejecución o autorización. En ningún caso el presidente de la república, a quien corresponde la facultad reglamentaria, puede emitir un reglamento que desarrolle directamente la norma prevista en el nivel constitucional, siempre será absolutamente necesaria la presencia de una ley entre el texto constitucional y cualquier disposición de carácter reglamentaria.¹⁰⁵

¹⁰⁵ MARTINEZ MORALES Rafael I., ob. cit., p. 289.

Por lo que en nuestro sistema constitucional priva la regla general de que los reglamentos deben estar subordinados a la ley, lo que hace inconcebible un reglamento si previamente no existe una ley a la que sirve y reglamenta. El artículo 89 fracción I de la Constitución Federal es la fuente de esta regla y origen a la vez de los llamados por esto, reglamentos ejecutivos.

3.4.DIFERENCIAS ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO

Se puede considerar que los rasgos distintivos entre la ley y el reglamento son:

I.- Formalmente la ley es un acto netamente legislativo derivado del congreso de la unión y de las legislaturas de las entidades federativa; por el contrario el reglamento es una acto administrativo que expide el titular del poder ejecutivo federal, estatal y los ayuntamiento municipales.

II.-El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de la ley; el acto legislativo implica un largo procedimiento, comprendiendo diversas etapas que se encuentran plenamente estipuladas tanto en la Constitución Federal como en las particulares de las entidades federativas, para su estudio, discusión y aprobación etcétera. En cambio el procedimiento de formación de los reglamentos es mucho más sencillo, puesto que el único requisito formal para su validez es el refrendo del Secretario del ramo que corresponda legalmente y si se trata de un reglamento municipal se requiere la firma de los integrantes del cabildo y la del secretario del mismo ayuntamiento.

III.-Existe reserva de la ley, es decir, ciertas materias por su trascendencia solo serán reguladas por la ley y no por el reglamento.

IV.-Los principios de primacía y reserva de la ley que operan a favor de esta, por lo cual entendemos que las disposiciones contenidas en la misma no pueden ser modificadas por un reglamento ya que jerárquicamente ésta por encima de este, basado también en la autoridad formal de las leyes¹⁰⁶ y que se contiene en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución Federal, según el cual “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos trámites establecidos para su formación”¹⁰⁷; excepto los casos del decreto ley y del decreto delegado regulados en los artículos 29, 73 fracción XVI y 131 de la Constitución Federal, los cuales se verán mas adelante.

V.-Generalmente el reglamento es una consecuencia de la ley, primero debe expedirse una ley que le de origen; sin embargo hay que aclarar que puede haber leyes sin necesidad de un reglamento y en ciertos casos reglamentos sin una ley como ejemplo aquellos que gozan de una autonomía que se expiden directamente por el ejecutivo o por los ayuntamientos municipales sin subordinarlos a una ley específica, ya que se supone que su apoyo o su base radica en un mandato constitucional, por ejemplo el decreto ley, el decreto delegado y los reglamentos de policía y gubernativos.

VI.-La abrogación o derogación de una ley implica a su vez la abrogación o derogación de su reglamento, a menos que la propia ley le de vigencia al reglamento respectivo.¹⁰⁸

¹⁰⁶ SANCHEZ GOMEZ Narciso, ob. cit., p. 110.

¹⁰⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ob. cit., p. 138.

¹⁰⁸ SANCHEZ GOMEZ Narciso, ob. cit., p. 111.

Existen también similitudes entre la ley y el reglamento ya que materialmente por su contenido no difieren entre sí como, ya que ambos ordenamientos legales tienen la característica de ser obligatorios, abstractos y generales; además en la mayoría de los casos ambos deben referirse forzosamente al mismo objeto, materia o contenido y por ello se encuentran necesariamente relacionados, sobre todo porque las disposiciones reglamentarias deben de ajustarse a los preceptos de la ley sin ampliar o restringir los postulados de la misma, por lo que se puede afirmar que todo reglamento debe estar forzosamente subordinado a la ley y constituye el conducto para ejecutarla y hacerla cumplir.

Es indudable que los reglamentos administrativos son otra fuente importante del derecho administrativo, porque ante las lagunas imprecisiones o incongruencias de la ley se ha convertido en una costumbre del legislador establecer en la propia ley que será el reglamento el que precise en cuanto a su alcance, extensión, sujetos obligados, objeto así como las formalidades que deben seguirse por sus destinatarios, para hacer más entendible y respetable el campo de la ley. Así el reglamento es una fuente importante del derecho administrativo por la dificultad del órgano legislativo para crear normas jurídico técnicas perfectamente aplicables a cada caso concreto que se enfrente a la aplicación e interpretación de la ley, es decir el reglamento puede ser también la fuente y origen de la creación de normas que emite el poder legislativo.

CAPITULO CUARTO

LOS DECRETOS, LOS ACUERDOS, LAS CIRCULARES Y LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS.

4.1 DEFINICIÓN DE DECRETO.

Dentro de la jerarquía del orden jurídico mexicano abajo del reglamento se encuentra el decreto.

Decreto.- Del latín “decretum”. Resolución, decisión del jefe de estado de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplícase mas específicamente hoy a los de carácter político o gubernativo.¹⁰⁹

El origen latino de la palabra decreto deriva de *discernere*, determinar, decidir algo, el sustantivo decretum significa decisión, resolución o acuerdo.

“En el imperio romano el rey emitía una diversidad de disposiciones que recibían el nombre genérico de constituciones, a una especie de ellos se les denominó decretos.”¹¹⁰ En la actualidad en casi todos los países el término decreto significa determinación decisión o resolución de un órgano de poder público competente.

¹⁰⁹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, ob. cit. T. II, p. 838.

¹¹⁰ ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, 15ª edición, México 2000, p.1058.

Según Guillermo Cabanellas, “decreto por antonomasia, significa la resolución o reglamentación que el poder ejecutivo, con la firma del jefe del estado, dicta acepta de toda materia en que no sea obligatoria la forma de ley, pero siempre que por su importancia o permanencia rebase la esfera de las simples órdenes, circulares, etc. Constituye así la expresión de la potestad reglamentaria del gobierno”.¹¹¹

A este respecto Felipe Tena Ramírez indica que en su párrafo inicial, el artículo 90 dice: “toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley o decreto.” La expresión transcrita está tomada del artículo 43, ley tercera de la Constitución del 36, pero la Constitución Federal actual al igual que la del 57, emitió la definición de ley y decreto, que se haya en el precepto de la Constitución centralista y que, en sentir de Rabasa, es la mejor definición que al respecto puede encontrarse en nuestras leyes positivas. Dice el citado artículo de la Constitución del 36 que toda resolución del congreso general tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del poder legislativo. El segundo corresponde a los que dentro de la misma órbita sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.”¹¹²

Dentro de la doctrina administrativa se distingue entre: la ley, acto creador de situación jurídica general, abstracta, impersonal, normalmente intemporal y

¹¹¹ CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Edit. Heliasta, 21 ed., Argentina 1989, p.294.

¹¹² TENA RAMÍREZ Felipe, ob. cit. p. 284.

modificable sólo por otro emanado conforme al mismo procedimiento y de los mismos órganos de los que emanó el original, y el decreto acto unilateral de autoridad competente, creador de situación jurídica concreta, individual o particular. No obstante el criterio anterior no es reconocido, ni aceptado en la práctica del derecho público administrativo en México pues en la constitución de 1917 y en las leyes se denomina decretos tanto a las propias leyes, como a los actos emanados del Congreso de la Unión o de cualquiera de sus cámaras que son actos diferentes a las leyes verbigracia cuando autorizan al presidente ausentarse del país, o cuando autorizan a un ciudadano mexicano a trabajar en una embajada extranjera, también se llaman decretos a los actos que el presidente emite por ejemplo un reglamento o crea una situación jurídica concreta mediante una decisión.

El artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su primera parte se expresa textualmente “Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al ejecutivo firmado por los presidentes de ambas cámaras y un secretario de cada uno de ellos y se promulgarán en esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos Decreta...”.

Aún cuando la sección II del capítulo 2 del título tercero de la Constitución lleva la denominación “de la iniciativa y formación de las leyes”, los artículos 71 se refiere a la iniciativa y el 72 al procedimiento de discusión, aprobación y promulgación, habla en todo su texto de leyes y decretos.

El artículo 92 de la constitución federal se refiere a los decretos en el aspecto del refrendo ministerial.

En consecuencia de los textos comentados, no se puede interpretar o deducir la diferencia entre ley o decreto, en el sentido de que unánimemente la doctrina mexicana distingue esas normas, por lo que es en la doctrina donde se establece con claridad la distinción entre ley o decreto.

“Los antecedentes de la primera parte del artículo 70 Constitucional tampoco son determinantes, ya que el artículo 47 de la Constitución del 4 de octubre de 1824 disponía “ninguna resolución del Congreso General tendrá carácter de ley o decreto”. Los artículos 34, 41 y 43 de la tercera de las leyes constitucionales de la república mexicana del 29 de diciembre de 1836, usaron los términos de ley o decreto y el artículo 43 en su parte conducente decía “ toda resolución del congreso general tendrá carácter de ley o decreto”.

En similares términos los artículos 54, 59 y 64 de las bases orgánicas de la república mexicana publicadas por bando nacional el 14 de octubre de 1843, hablan de ley o decreto y el artículo 64 disponía de igual forma “toda resolución del congreso tendrá carácter de ley o decreto”.

El cambio se operó en el artículo 64 de la Constitución Política de la Republica Mexicana del 5 de febrero 1857, cuya redacción fue “toda resolución del congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico”. Esta redacción fue reformada el 13 de noviembre de 1874 para volver al texto tradicional. Se ha interpretado que el texto original de dicho artículo 64, al usar el termino de acuerdo económico se refería a resoluciones relativas al régimen

interior del congreso; luego entonces no establecía distinción entre ley y decreto.”¹¹³

Dentro del concepto general de la ley, la Constitución Federal Vigente emplea esta palabra con diferentes denotaciones. En el artículo 70, la Constitución opone ley a decreto, esto es, usa aquel termino en sentido estricto desde el punto de vista formal; en cambio, en la acepción que tiene la palabra ley en el artículo 133 se refiere a cualquier acto del congreso, incluyendo los decretos. En el artículo 14, ley es toda disposición legislativa constitucionalmente correcta; pero en el artículo 103, ley es toda obra del congreso o de alguna de las cámaras aunque sea inconstitucional .

El Decreto es una decisión de un órgano del estado que crea situaciones generalmente concretas e individuales, y requiere publicidad a efecto de ser conocida por aquellos a quienes va dirigido. Por lo común los decretos, como ya se dijo crean situaciones jurídicas concretas e individuales, por ejemplo, aquellos que desafectan del dominio publico bienes de la nación, pero existen otros que adquieren un carácter generalizado como los que instituyen organismos descentralizados. Se puede concluir que el fundamento legal de la expedición de los decretos se encuentra en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.2 CLASIFICACION DE DECRETOS.

Los decretos pueden clasificarse por el órgano que emanan en:

¹¹³ ACOSTA ROMERO Miguel, ob. cit. p. 1061.

a) Decretos del poder judicial.-el artículo 79 fracción I del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal expresa que los decretos judiciales son simples determinaciones de tramite que se dictan dentro del proceso civil; también están previstos en los numerales 89 y 90 de dicho ordenamiento, como en el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual señala que las resoluciones judiciales son decretos, autos y sentencias y que los primeros se refieren a simples determinaciones de tramite.¹¹⁴

Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga expresan que aunque el código declara que son simples determinaciones de tramite, su texto ha sido interpretado ampliamente, entendiéndose que son decretos, además de las resoluciones comprendidas en el apartado primero del artículo 79, todas las que no están expresamente incluidas en los demás apartados del citado precepto. Se afirma, a este respecto, que muchas resoluciones que conforme al código anterior eran calificadas como autos, en el actual deben reputarse como decretos, ya que éstos no solamente comprenden las resoluciones de escasa importancia en el proceso y a las que las leyes anteriores llamaban decretos, tales como las que mandan unir a los autos algún documento o escrito, o hacer saber un cómputo o informe, sino que, lejos de ello, el código clasifica como decretos resoluciones tan importantes como las que dan entrada a la demanda en el juicio ordinario y en algunos de los sumarios.¹¹⁵

¹¹⁴ ACOSTA ROMERO Miguel, ob. cit., p. 1063.

¹¹⁵ DE PINA Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA José, citados por ACOSTA ROMERO Miguel, ob. cit., p. 1063.

b) Decretos del Poder Ejecutivo.- Al hablar del poder ejecutivo la Constitución Federal vigente utiliza la palabra decreto en los artículos 71 y 92 . El primero de ellos alude al decreto legislativo, ya que contiene la facultad de iniciativa de leyes y decretos, conforme al procedimiento señalado en los numerales 71 y 72 de la mencionada Constitución Política. El artículo 92 también trata de los decretos en relación con el refrendo ministerial.¹¹⁶

El decreto administrativo encuentra su base constitucional en los artículos 89 fracción I y 92 de la máxima ley. La diferencia doctrinal entre la ley y el decreto consiste en que aquella es creadora de situaciones jurídicas generales, y el decreto lo es de situaciones jurídicas concretas. Por tanto, es una decisión que se expresa en un acto administrativo puro y simple, dictado de acuerdo con las facultades establecidas con la ley y que crea situaciones jurídicas individuales.

La formalidad del decreto del ejecutivo debe revestir dos secuencias: La primera consistente en que debe contener el refrendo del secretario o jefe del departamento administrativo del ramo a que se refiere y la segunda alude a que, de acuerdo con la costumbre administrativa, los decretos aparecen en el diario oficial de la federación a efecto de cumplir con la obligación de darle la publicidad debida. Si el decreto contiene disposiciones generales su publicación en el diario oficial de la federación deberá hacerse conforme a lo dispuesto por los artículos 3° y 4° del Código Civil del Distrito Federal, y si se trata de materia fiscal, de conformidad con el precepto 7° del código fiscal de la federación.

¹¹⁶ Ibidem, p. 1063.

Decretos del Poder Legislativo.-Dichos decretos están previstos en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Federal vigente, que prevén el primero de ellos: “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicaran al ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgaran en esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta...”.¹¹⁷ El segundo menciona el procedimiento de discusión, interpretación reforma, etcétera, de leyes y decretos.

Aunque la costumbre legislativa mexicana da el nombre de decreto a todos actos emanados del Congreso de la Unión incluidas la leyes, es decir, en México, las practicas administrativas y legislativas, indistintamente llaman decretos a las leyes y a los actos del Congreso que no son leyes, como cuando se concede permiso a un ciudadano mexicano para aceptar una condecoración extranjera, a los actos del ejecutivo que constituyen reglamentos o a los actos que crean situaciones jurídicas concretas.

4.3. DEFINICIÓN DE ACUERDO.

En el país el termino acuerdo es muy utilizado y el sentido que se le da es muy amplio, ya que puede estar dirigido a las jerarquías subordinadas en el orden interno de las dependencias, como también puede ser una decisión que resuelva

¹¹⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ob. cit. P. 135.

una promoción de un particular, como también ser una resolución que afecte a los administrados.

Acuerdo proviene del latín “*adcordem*” que significa, idea de unidad de las voluntades, concierto o conformidad de ellas.¹¹⁸

En el derecho la palabra acuerdo puede tener varios significados. Acuerdo es la expresión de la voluntad de un órgano colegiado sobre materias de su competencia; también es conformidad de voluntades entre varias personas; en materia procesal es el acto por medio del cual el juez dicta resoluciones de trámite a petición de las partes. En derecho administrativo acuerdo es la decisión de un órgano superior es asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito.¹¹⁹

También significa la reunión de funcionarios de diversas jerarquías para tratar asuntos de su competencia y que el superior resuelva las medidas que se deben tomar en casos concretos, en ese supuesto el acuerdo se celebra periódicamente. Por ejemplo, cuando el presidente de la República acuerda semanalmente con los secretarios de estado.

El acuerdo radica en los principios de coordinación flexibilidad y eficacia administrativa, en los poderes de decisión, mando y revisión que impone la relación jerárquica administrativa, y tiene su fundamento en los artículos 89 fracción I y 92 de la constitución federal, a que a través de los acuerdos el

¹¹⁸ ACOSTA ROMERO Miguel, ob. cit., p. 1069.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 1069.

ejecutivo concreta ejecuta y lleva acabo las tareas especificas que le impone la constitución.

Formalmente el acuerdo no reviste una determinada forma, por lo general debe ser por escrito, pero la práctica administrativa utiliza también el acuerdo verbal, sobre todo en los altos niveles de jerarquía

Según Miguel Acosta Romero el acuerdo puede adoptar diversas formas que puede ser desde un escrito, una circular, un oficio, una instrucción, un fax, un memorando, etcétera. En Francia, Alemania, Italia y Gran Bretaña, se uso mucho el termino instrucción, que más o menos corresponde a alguna parte de lo que en los Estados Unidos Mexicanos se utiliza como acuerdo administrativo.¹²⁰

4.4 DEFINICION DE CIRCULAR

La palabra circular proviene del latín “*circulare*” y se refiere a un procedimiento que describe un circulo desde su lugar de origen, para volver al mismo, después de haber pasado por diversas etapas o diversos puntos.¹²¹

En Europa en el siglo XVII, la circular aparece como un calificativo para designar la función de ciertas cartas u oficios que precisamente iban de oficina

¹²⁰ ACOSTA ROMERO Miguel, ob. cit. p. 1068.

¹²¹ Ibidem, p. 1064.

en oficina y regresaban a la de su original emisor, con la firma de todos aquellos que habían sido impuestos de su contenido.¹²²

En una época en donde el progreso de la impresión y las comunicaciones era limitado se acudía normalmente a la circular, pasando por todas las oficinas a las que citaba para volver a las de origen, habiendo notificado a todos los interesados. Tradición que se ha conservado hasta nuestros días, pero en la actualidad la tecnología tiene procedimientos más avanzados, aunque más onerosos.

La circular tiene una gran importancia en la práctica de la administración pública; sin embargo, en la doctrina y la jurisprudencia francesa no han distinguido claramente entre las circulares, notas, instrucciones de servicio y medidas de orden inferior. La generalización y el desarrollo del empleo de la circular ha llegado a determinar que se le considere una noción vacía de sentido, es así como el éxito de la circular a traído de alguna manera su caída conceptual, pues parece haber perdido coherencia y toda significación. En México a través del uso excesivo de la circular, se da contenido a infinidad de actos administrativos de efectos generales y materias tan diversas como la financiera, la de inversión extranjera, la de control presupuestario; por lo que se puede concluir que la circular no es más que un contenido formal desprovisto de toda originalidad.

Así se le considera una noción puramente formal con falta de enlace entre la forma y el contenido, y que puede confundirse con un acto reglamentario, con

¹²² Ibidem, p. 1064.

otras nociones parareglamentarias y aún con simples documentos administrativos ya que puede contener ordenes del día, consejos, recomendaciones, directivas de organización y funcionamiento, reglas de derecho, etcétera.

La circular tiene por destinatarios a otras autoridades administrativas que deben ser informadas o estar encargadas de su aplicación. Frente al mismo texto los administrados se encuentran excluidos igualmente si son afectados por la circular o por otras disposiciones. El reglamento al contrario de la circular e, un acto general, pues no hace ninguna distinción entre la esfera administrativa y los administrados.

La circular se diferencia del reglamento por su flexibilidad y ausencia de formulismo, por lo que se le ha llamado instrumento privilegiado de la rapidez y de la significación administrativa, pues no sólo evita la redacción por artículos y se usa la prosa epistolar, sino también la introducción de formulas matemáticas, de ejemplos, de aplicaciones, de comentarios y de tablas. Propiciando que tenga un valor operativo más desarrollado que el reglamento. Con frecuencia en la práctica administrativa se usa más la circular con preferencia a otros actos jurídicos y así se tiende a sustituir unos actos administrativos de tipo tradicional con circulares.¹²³

El concepto de la circular es muy genérico, puede abarcar tanto las de los particulares, como las de las autoridades; generalmente contienen un conjunto

¹²³ Ibidem, p. 1065.

de disposiciones de carácter interno, dirigidas por los órganos superiores hacia los inferiores para especificar interpretación de normas, acuerdos, de decisiones o procedimientos.

La circular administrativa no ha sido completamente precisada por la doctrina, ya que como se dijo anteriormente su contenido es muy variable y en la práctica administrativa, contiene decisiones, interpretaciones, normas generales de apreciación, procedimiento interno y a veces constituye verdadero reglamento de la ley, en cuyo caso su naturaleza sería reglamentaria.

Existen principios que rigen a las circulares, entre los cuales se encuentran:

1.-La circular administrativa deriva de las facultades de decisión y mando de los órganos superiores, dentro de la relación de jerarquía hacia los inferiores.

2.- La circular no requiere por lo general de forma predeterminada, ni requisito de publicidad, su forma, desde luego, es escrita, muchas veces va dirigida por correo a los interesados; cuando contengan disposiciones reglamentarias o generales en opinión de Miguel Acosta Romero, deben publicarse en el diario oficial de la federación.¹²⁴

¹²⁴ *Ibidem*, p. 1066.

4.5 CLASIFICACION

Las circulares pueden ser internas si únicamente se refieren a asuntos de la competencia interna de la unidad administrativa.

También existen las externas, si van dirigidas a los particulares.

Generales si su aplicación tiene esa característica.

Concretas si su objeto es determinado a una instrucción o exhortación a una determinada oficina.¹²⁵

Por regla general la circular es expedida por órganos o autoridades jerárquicamente superiores de los que dependen otras unidades administrativas. Teóricamente la circular debe estar subordinada formal y materialmente a la ley y el reglamento.

4.6. DEFINICION DE NORMA OFICIAL MEXICANA

En México dentro de la doctrina administrativa, ningún autor da una definición de lo que es una norma oficial mexicana, es más ni siquiera se refiere al tema, pero la legislación mexicana establece una definición en la llamada Ley Federal sobre Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial de la

¹²⁵ Ibidem, p. 1067.

Federación el primero de julio de 1992, que tiene como antecedente la Ley de Pesas y Medidas y como base constitucional el artículo 73 fracción XVIII que establece que el Congreso de la Unión tiene facultad “Para establecer casas de moneda, fijas las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medida”¹²⁶

De acuerdo a dicha Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se entiende por Norma Oficial Mexicana, la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación.

El artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece la finalidad de las normas oficiales mexicanas y al respecto señala: “Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer:

I.-Las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando estos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales;

II.-Las características y/o especificaciones de los productos utilizados como materias primas o partes o materiales para la fabricación o ensamble de

¹²⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ob. cit., p. 142.

productos finales sujetos al cumplimiento de normas oficiales mexicanas, siempre que para cumplir las especificaciones de estos sean indispensables las de dichas materias primas, partes o materiales;

III.-Las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios cuando estos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal , vegetal o e medio ambiente general y laboral o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor;

IV.-Las características y/o especificaciones relacionadas con los instrumentos para medir, los patrones de medidas y sus métodos de medición, verificación, calibración y trazabilidad;

V.-Las especificaciones y/o procedimientos de envases y embalaje de los productos que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud de las mismas o el medio ambiente;

VI.-derogada;

VII.-Las condiciones de salud seguridad e higiene que deberán observarse en los centros de trabajo y otros centros públicos de reunión;

VIII.-La nomenclatura, expresiones, abreviaturas, símbolos, diagramas o dibujos que deberán emplearse en el lenguaje técnico industrial, comercial, de servicios o de comunicación;

- IX.-La descripción de emblemas, símbolos y contraseñas para fines de esta ley;
- X.-Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales;
- XI.-Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de las personas, animales o vegetales;
- XII.-La determinación de la información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir la etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos servicios para dar información al consumidor o usuario;
- XIII.-Las características y/o especificaciones que deben reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones industriales comerciales, de servicios y domésticas para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas, pecuarios, ecológicos, de comunicaciones, de seguridad o de calidad y particularmente cuando sean peligrosos;
- XIV derogada;
- XV.-Los apoyos a las denominaciones de origen para productos del país;
- XVI.-Las características y/o especificaciones que deban reunir los aparatos, redes y sistemas de comunicación, así como vehículos de transporte equipos y

servicios conexos para proteger las vías generales de comunicación y la seguridad de sus usuarios;

XVII.-Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos para el manejo, transporte y confinamiento de materiales y residuos industriales peligrosos y de las sustancias radioactivas; y

XVIII.-Otras en que se requiera normalizar productos, métodos procesos, sistemas o prácticas industriales, comerciales o de servicios de conformidad con otras disposiciones legales siempre que se observe lo dispuesto por los artículos 45 a 47.

Los criterios, reglas, instructivos, manuales, circulares, lineamientos, procedimientos u otras disposiciones de carácter obligatoria que requieran establecer las dependencias y se refieran a las materias y finalidades que se establecen en este artículo, sólo podrán expedirse como normas oficiales mexicanas conforme al procedimiento establecido en esta ley.¹²⁷

Al igual que las leyes, los reglamentos y los decretos, las normas oficiales mexicanas deben de seguir un procedimiento para su elaboración y en ésta participaran ejerciendo sus respectivas atribuciones las dependencias a las cuales corresponda la regulación o control del producto, servicio, método, proceso o instalación, actividad o materia a normalizarse.

¹²⁷ Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, Edit. Sista, s/e, México 2001, pp. 301, 302.

La dependencia correspondiente deberá elaborar los anteproyectos de normas oficiales mexicanas y someterlos a los comités consultivos nacionales de normalización. Así mismo los organismos nacionales de normalización podrán someter a dichos comités, como anteproyectos, las normas mexicanas que emitan.

Con base a los anteproyectos mencionados, los comités consultivos nacionales de normalización elaboraran a su vez los proyectos de las normas oficiales mexicanas. Para la elaboración de las normas oficiales mexicanas se deberá revisar si existen otras relacionadas, en cuyo caso se coordinaran las dependencias correspondientes para que se elabore de manera conjunta una sola norma oficial mexicana por sector o materia. También se tomaran en consideración las normas mexicanas y las internacionales, y cuando éstas últimas no constituyan un medio eficaz o apropiado para cumplir con las finalidades establecidas en el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la dependencia deberá de comunicarlo a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial antes de que se publique el proyecto.

Así también las personas interesadas podrán presentar a las dependencias, propuestas de normas oficiales mexicanas, las cuales harán una evaluación de las mismas y en su caso, presentarán el anteproyecto de que se trate al comité consultivo nacional de normalización respectivo.

Los anteproyectos que se presentan en los comités para su discusión deberán acompañarse de una manifestación de impacto regulatorio en la forma que determina la Secretaría de Comercio y Fomento industrial, que deberá contener

una explicación sucinta de la finalidad de la norma, de las medidas propuestas, de las alternativas consideradas y de las razones por las que fueron desechadas, una comparación de dichas medidas con los antecedentes regulatorios, así como una descripción de las ventajas y desventajas y de la factibilidad técnica de la comprobación del cumplimiento con la norma; dicha manifestación deberá presentarse a la Secretaría mencionada en la misma fecha que se presente al comité para los efectos del artículo 4A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En los casos en que la norma oficial mexicana pueda tener un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico, la manifestación deberá incluir un análisis en términos monetarios del valor presente de los costos y beneficios potenciales del anteproyecto y de las alternativas consideradas así como una comparación con las normas internacionales. Si este análisis no se incluye o no se presenta, el comité o la secretaría podrá requerirlo dentro de los quince días naturales siguientes a que se presente la manifestación al comité, en cuyo caso se interrumpirá el plazo señalado en el artículo 46 fracción I, que se verá más adelante.

“...Cuando el análisis mencionado no sea satisfactorio a juicio del comité o la secretaría, éstos podrán solicitar a la dependencia que efectúe la designación de un experto, la cual deberá ser aprobada por el presidente de la comisión nacional de normalización y la secretaría. De no existir acuerdo, estos últimos nombrarán a sus respectivos expertos para que trabajen conjuntamente con el designado por la dependencia. Dicha solicitud podrá hacerse desde que se presenta el análisis al comité y hasta quince días naturales después de la publicación prevista en el artículo 47 fracción I. Dentro de los 60 días naturales siguientes a

la contratación del o de los expertos se deberá efectuar la revisión del análisis y entregar comentarios al comité, a partir de lo cual se computara el plazo a que refiere el artículo 47 fracción II.” (artículo 45 Ley federal sobre metrología y normalización).¹²⁸

La manifestación de impacto regulatorio deberá incluir una explicación sucinta de lo siguiente:

- a).-La finalidad de la norma oficial mexicana, en la que se definirá las situaciones o las conductas que se pretendan normar y en su caso se describirá los ordenamientos jurídicos con el asunto;
- b).- La descripción de las medidas propuestas para cumplir con la finalidad de la norma oficial mexicana.
- c).-Las alternativas consideradas y las razones por las cuales fueron desechadas.

Así también la manifestación de impacto regulatorio deberá de incluir la descripción general de:

- 1.-Las Ventajas y desventajas que pudiera tener la norma oficial mexicana.
- 2.- Los costos y beneficios en términos monetarios, en los casos en que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización lo establezca.
- 3.-El análisis de factibilidad técnica de la comprobación del cumplimiento con la norma oficial mexicana, en el que se explicara como se pretende instrumentar

¹²⁸ Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, ob. cit. p. 303.

la propuesta y los mecanismos previstos para asegurar y verificar el cumplimiento de la norma oficial mexicana. Adicionalmente dicho análisis deberá la existencia de infraestructura técnica para la evaluación de la conformidad y en caso de que ésta no exista, se debe considerar el impacto que ocasionaría la norma oficial mexicana en los sectores involucrados por no existir medios para comprobar oficialmente su cumplimiento. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá asesorar a las dependencias, respecto a la elaboración de la manifestación de impacto regulatorio de los anteproyectos de normas oficiales mexicanas.

Cuando se elabore un anteproyecto de norma oficial mexicana, las dependencias, según lo establece el artículo 30 del Reglamento de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, podrán optar por lo siguiente:

“I.- Redactar directamente el anteproyecto, para lo cual deberán tomar en consideración las normas oficiales mexicanas, las normas mexicanas y las internacionales vigentes.

En caso de que la dependencia elabore directamente el anteproyecto y no se apegue a las normas internacionales respectivas, deberá notificar a la Secretaría esta circunstancia, y justificarla con base en factores climáticos, geográficos, tecnológicos, de infraestructura, de riesgo fito o zoonosanitario, en razones científicamente comprobadas, o bien, en que dichas normas proporcionen un nivel insuficiente de protección;

II.- Referir el anteproyecto total o parcialmente a normas mexicanas vigentes, o

III.- Adoptar las normas internacionales respectivas...

En caso de que la secretaría, de conformidad con los ordenamientos legales aplicables, considere que el anteproyecto de norma oficial mexicana podría violar las disposiciones contenidas en los acuerdos o tratados comerciales internacionales de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte, comunicara a la dependencia competente dicha circunstancia y las razones que justifiquen su consideración a efecto de que se realicen las modificaciones pertinentes”.¹²⁹

La elaboración y modificación de normas oficiales mexicanas, según lo establece el artículo 46 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización se debe sujetar a las siguientes reglas:

1.-Los anteproyectos se presentaran directamente ante el comité consultivo de normalización para que en un plazo que no excederá de 75 días naturales, formule observaciones, y

2.-La dependencia u Organismo que elaboró el anteproyecto de norma contestará fundadamente las observaciones presentadas por el comité en un plazo no mayor de 30 días naturales contada a partir de la fecha en que le fueron presentadas y en su caso, hará las modificaciones correspondientes. Cuando la dependencia que presentó el proyecto no considere justificadas las observaciones presentadas por el comité, podrá solicitar a la presidencia de éste, sin modificar su anteproyecto, ordene la publicación como proyecto, en el diario oficial de la federación.¹³⁰

¹²⁹ Reglamento de la Ley Federal Sobre Metrología Y Normalización, Edit. Sista, s/e, México 2001, p. 336.

¹³⁰ Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, ob. cit., p. 304.

El procedimiento al que se ajustarán los proyectos de las normas oficiales mexicanas, es el siguiente: 1.-Se publicaran íntegros en el diario oficial de la federación a efecto de que dentro de los siguientes 60 días naturales los interesados presenten sus comentarios al comité consultivo nacional de normalización respectivo. Durante éste plazo la manifestación de impacto regulatorio estará a disposición del público para su consulta en el comité; 2.-Al término de dicho plazo, el comité consultivo nacional de normalización correspondiente estudiara los comentarios recibidos, y en su caso, procederá a modificar el proyecto en un plazo que no excederá los 45 días naturales; 3.-SE ordenara la publicación en el diario oficial de la federación de las respuestas a los comentarios recibidos así como las modificaciones a los proyectos, cuando menos quince días naturales antes de la publicación de la norma oficial mexicana; 4.-Un vez aprobadas por el comité de normalización respectivo, las normas oficiales mexicanas, serán expedidas por la dependencia competente y publicadas en el diario oficial de la federación. Cuando dos o más dependencias sean competentes para regular un bien, servicio, proceso, actividad o materia, deberán expedir las normas oficiales mexicanas en forma conjunta. El presidente del comité será el encargado de ordenar las publicaciones en el diario oficial de la federación.

La dependencia o entidad competente que expida un proyecto de norma oficial mexicana deberá mencionar en su proemio el comité consultivo nacional de normalización encargado de recibir los comentarios al mismo, su domicilio, teléfono y en su caso fax o correo electrónico. Los comentarios que los interesados presenten sobre los proyectos de normas oficiales mexicanas deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- 1.-Entregarse en el domicilio señalado en el proyecto de norma oficial mexicana, o enviarse al fax o correo electrónico proporcionado.
- 2.-Presentarse dentro del plazo de 60 días naturales de que se mencionó anteriormente.
- 3.-Presentarse en idioma español

El comité consultivo nacional de normalización estará obligado a fundar y motivar su negativa a incluir en la norma definitiva los comentarios que cumplan con los requisitos anteriormente establecidos. Dicha fundamentación y motivación deberá estar contenida en las respuestas que se publiquen en el diario oficial de la federación. Cuando el comité consultivo nacional de normalización correspondiente derivado de los comentarios recibidos en el periodo de consulta pública de la norma oficial mexicana, estime que la norma en cuestión queda sin materia por no ser necesaria su expedición, deberá publicar en el diario oficial de la federación un aviso de cancelación del proyecto de la misma. Así mismo en el caso de que el proyecto de norma cambiara substancialmente su contenido inicial, el mismo deberá someterse nuevamente al periodo de consulta pública establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. (artículo 33 del Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización)

El procedimiento antes señalado no se aplicara en casos de emergencia, ya que en éstos, la dependencia competente podrá elaborar directamente, aún sin haber mediado proyecto o anteproyecto y, en su caso, con la participación de las demás dependencias competentes, la norma oficial mexicana, misma que

ordenara se publique en el diario oficial de la federación con una vigencia máxima de seis meses. En ningún caso se podrá expedir más de dos veces consecutivas la misma norma. Previa la segunda expedición, se debe presentar una manifestación de impacto regulatorio a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y si la dependencia que elaboró la norma decidiera extender el plazo de vigencia o hacerla permanente, se presentará como anteproyecto en los términos de las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Se considerarán casos de emergencia los acontecimientos inesperados que afecten o amenacen de manera inminente las finalidades establecidas en el artículo 40 de la multicitada ley. La norma oficial mexicana de emergencia deberá cumplir con lo dispuesto por el artículo 41, establecer la base científica o técnica que apoye su expedición, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40 y tener por objeto evitar daños irreparables o irreversibles.

El artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece:

“Para la modificación de las normas oficiales mexicanas deberá cumplirse con el procedimiento para su elaboración.

Cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una norma oficial mexicana, las dependencias competentes, a iniciativa propia o a solicitud de la Comisión Nacional de Normalización, de la Secretaría o de los miembros del comité consultivo nacional de normalización correspondiente, podrán modificar o cancelar la norma de que se trate sin seguir el procedimiento para su elaboración.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no es aplicable cuando se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos o bien incorporar especificaciones más estrictas en cuyo caso deberá seguirse el procedimiento para la elaboración de las normas oficiales mexicanas.

Las normas oficiales mexicanas deberán ser revisadas cada cinco años a partir de la fecha de su entrada en vigor, debiendo de notificarse al secretario técnico de la comisión nacional de normalización los resultados de la revisión, dentro de los sesenta días naturales posteriores a la terminación del periodo quincenal correspondiente. De no hacerse la notificación, las normas perderán su vigencia y las dependencias que las hubieren expedido deberán publicar su cancelación en el diario oficial de la federación. La comisión podrá solicitar a la dependencia dicha cancelación.

Sin perjuicio de lo anterior, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la norma, el comité consultivo nacional de normalización o la secretaría podrán solicitar a las dependencias que se analice su aplicación, efectos y observancia a fin de determinar las acciones que mejoren su aplicación y si procede o no su modificación o cancelación.”¹³¹

De acuerdo con el artículo 41 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, las normas oficiales mexicanas deben contener:

¹³¹ Ibidem, p. 305.

I.-La denominación de la norma y su clave o código, así como las finalidades de la misma conforme al artículo 40;

II.-La identificación del producto, servicio, método, proceso, instalación o, en su caso del objeto de la norma...

III.-Las especificaciones y características que correspondan al producto, servicio, método, proceso, instalación o establecimientos que se establezcan en la norma en razón de su finalidad;

IV.-Los métodos de prueba aplicables en relación con la norma y en su caso, los de muestreo;

V.-Los datos y demás información que deban contener los productos o, en su defecto, sus envases o empaques, así como el tamaño y las características de las diversas indicaciones;

VI.-El grado de concordancia con normas y lineamientos internacionales y con las normas mexicanas tomadas como base para su elaboración;

VII.-La bibliografía que corresponda a la norma;

VIII.-La mención de la o las dependencias que vigilarán el cumplimiento de las normas cuando exista concurrencia de competencias, y

IX.-Las otras menciones que se consideren convenientes para debida comprensión y alcance de la norma.”¹³²

Así mismo el reglamento de la mencionada ley, en su artículo 28 establece: “Para los efectos de los artículo 41 y 48 de la Ley, el contenido de las normas oficiales mexicanas, incluidas las que se expidan en caso de emergencia, se ajustará a lo siguiente:

I.-La denominación de la norma deberá indicar específicamente el tema de la misma, para lo cual deberá de componerse de frases separadas, cada una de ellas tan corta como sea posible, partiendo de lo general a lo particular;

II.- La clave o código de la norma se integrará con lo siguiente, en el ordn que se indica:

a)Las siglas “PROY- NOM” cuando se trae de normas oficiales mexicanas, “NOM” en el caso de normas oficiales mexicanas o “NOM-EM”, para aquellas expedidas con carácter de emergencia;

b) El número consecutivo de la norma que le asigne el comité consultivo nacional de normalización que elabore el proyecto;

c) Las siglas que indiquen el nombre de la dependencia que la expide, conforme a los lineamientos que dicte la Comisión Nacional de Normalización, y

¹³² Ibidem, pp. 302 y 303.

El año en que el proyecto de norma oficial mexicana o la norma oficial mexicana sea aprobada por el comité consultivo nacional de normalización correspondiente. Tratándose normas oficiales mexicanas en caso de emergencia, el año en que la dependencia ordene su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La clave o código de la norma oficial mexicana deberá respetarse en cualquier modificación parcial a la misma;

III.- Deberán ser redactadas y estructuradas de acuerdo a lo que establezcan las normas mexicanas expedidas para tal efecto. No obstante, cuando a juicio del comité consultivo nacional de normalización correspondiente, dichas normas no constituyan un medio eficaz para tales efectos, podrán utilizarse otras reglas de redacción y estructuración previstas en normas o lineamientos internacionales expedidos en materia de redacción y estructuración de normas o regulaciones técnicas.

En el caso de cancelación, el proemio de la norma oficial mexicana deberá especificar la denominación y clave o código de la norma oficial mexicana que se cancela;

IV.- deberán señalar el grado de concordancia con normas internacionales y normas mexicanas, para lo cual se mencionará si ésta es idéntica, equivalente o no equivalente.

Para que el comité consultivo nacional de normalización pueda hacer referencia o armonizar una norma oficial mexicana con normas o lineamientos internacionales, normas o regulaciones técnicas extranjeras, deberá traducir en su caso, el contenido de las mismas, adecuarlas a las necesidades del país e

incorporarlas al proyecto de norma oficial mexicana, respetando en todo caso los derechos de propiedad intelectual que existen sobre ellas;

V.- Deberán incluirse en el capítulo de bibliografía las normas o lineamientos internacionales y normas o regulaciones técnicas extranjeras que, en su caso, se tomen como base para la elaboración de una norma oficial mexicana, y

VI.- Deberán señalar si la evaluación de la conformidad podrá ser realizada por personas acreditadas y aprobadas por las dependencias competentes, y cuando exista concurrencia de competencias, contener la mención expresa de las autoridades que llevarán a cabo dicha evaluación o vigilarán su cumplimiento.¹³³

Las dependencias se coordinarán para la elaboración, expedición, y publicación conjunta de las normas oficiales mexicanas del siguiente manera:

El presidente del comité consultivo nacional de normalización que proponga la integración del tema para ser desarrollado como norma oficial mexicana en el Programa Nacional de Normalización deberá notificar a los comités consultivos nacionales de normalización que tengan competencia substancial en la regulación de dicho tema, con el fin de elaborar el anteproyecto de la norma respectiva y participar en las reuniones de elaboración de la norma oficial mexicana conforme a su competencia. Las dependencias deberán manifestar su interés por escrito en plazo de cinco días a partir de la notificación. Manifestando dicho interés al comité respectivo y serán admitidas a través del

¹³³ Reglamento de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, ob. cit. p. 335.

representante que designen, como integrantes del subcomité o grupo de trabajo que al efecto integre dicho comité.

Los proyectos de las normas oficiales mexicanas así como las normas oficiales mexicanas, antes de su publicación deberán ser firmadas por los titulares de la unidades administrativas de cada una de las dependencias que elaboren la norma. La publicación de los proyectos de las normas oficiales mexicanas, así de cómo las normas oficiales mexicanas, será ordenada por el presidente del comité consultivo nacional de normalización que proponga la integración del tema. Para la modificación o cancelación de las normas oficiales mexicanas que se elaboren de manera conjunta se deberá seguir este mismo procedimiento. Lo anterior en términos del artículo 31 del reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Las dependencias determinarán la entrada en vigor de cada norma oficial mexicana que expidan, la cual no podrá ser inferior a 60 días naturales después de la fecha de su publicación en el diario oficial de la federación, con excepción de las normas oficiales mexicanas en materia sanitaria o fitosanitaria y las de emergencia, siempre y cuando se prevea los medios para establecer la infraestructura técnica o los sistemas para la evaluación de la conformidad con la norma de que se trate. Las dependencias respetando el plazo citado, podrán determinar la entrada en vigor escalonada de determinados capítulos, párrafos, incisos o subincisos de las normas oficiales mexicanas.

Las Dependencias que expidan normas oficiales mexicanas en caso de emergencia, deberán publicar un aviso de cancelación en el diario oficial de la federación, cuando la situación de emergencia haya cesado antes del término de

su vigencia. Así mismo publicarán en dicho órgano oficial un aviso de prórroga en el caso de que decidan expedir la norma por segunda vez consecutiva en los términos de lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley Federal sobre Metrología y normalización.

En el presente trabajo se ha hablado de la **Comisión Nacional de Normalización** por lo que se cree conveniente establecer como se encuentra integrada la misma. Así el artículo 59 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece: “Integraran la Comisión Nacional de Normalización:

I.- Los subsecretarios correspondientes de las secretarías de Desarrollo Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Energía; Comercio y Fomento industrial; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Comunicaciones y Transportes; Salud, Trabajo y Previsión Social y Turismo;

II.- Sendos representantes de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior; de las cámaras y asociaciones de industriales y comerciales del país que determinen las dependencias; organismos nacionales de normalización y organismos del sector social productivo; y

III.- Los titulares de las subsecretarías correspondientes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y de Educación Pública, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; del Centro Nacional de Metrología; del Instituto Nacional de Ecología; de la Procuraduría Federal del Consumidor; del Instituto Mexicano del Transporte;

del Instituto Nacional de Pesca, y de los institutos de investigación o entidades relacionadas con la materia que se consideren pertinentes.

Por cada propietario podrá designarse un suplente para cubrir las ausencias temporales de aquél exclusivamente.

Así mismo podrá invitarse a participar en las sesiones de la comisión a representantes de otras dependencias, de las entidades federativas, organismos públicos y privados, organizaciones de trabajadores, consumidores y profesionales en instituciones científicas y tecnológicas, cuando se traten temas de su competencia, especialidad o interés.

La Comisión será presidida rotativamente durante un año por los subsecretarios en el orden establecido en la fracción I de éste artículo.

Para el desempeño de sus funciones la Comisión contara con un secretariado técnico a cargo de la Secretaría y un consejo técnico.”¹³⁴

De acuerdo al artículo 60 de la misma Ley Federal sobre Metrología y Normalización, La Comisión Nacional de Normalización tendrá las siguientes funciones:

“I.-Aprobar anualmente el Programa Nacional de Normalización y vigilar su cumplimiento;

¹³⁴ Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, ob. cit., pp. 307 y 308.

II.-Establecer reglas de coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal y organizaciones privadas para la elaboración y difusión de normas y su cumplimiento;

III.-Recomendar a las dependencias la elaboración, modificación, cancelación de normas oficiales mexicanas, o su expedición conjunta;

IV.-Resolver las discrepancias que puedan presentarse en los trabajos de los comités consultivos nacionales de normalización;

V.-Opinar, cuando se requiera sobre el registro de organismos nacionales de normalización;

VI.-Proponer la integración de grupos de trabajo para el estudio e investigación de materias específicas;

VII.-Proponer la medidas que se estimen oportunas para el fomento de la normalización así como aquellas necesarias para resolver la quejas que presenten los interesados sobre aspectos relacionados con la aplicación de la presente ley;

VIII.-Dictar los lineamientos para la organización de los comités consultivos nacionales de normalización y opinar respecto de aquellos aplicables a los comités de evaluación; y

IX.-Todas aquellas que sean necesarias para la realización de las funciones señaladas.

El reglamento interior de la Comisión determinara la manera conforme a la cual se realizaran estas funciones.”¹³⁵

Las sesiones de la Comisión Nacional de Normalización serán convocadas por el Secretario Técnico a petición de su presidente o de cualquiera de sus integrantes y se celebraran por los menos una vez cada tres meses.

Para el caso de las fracciones I, II, IV y VIII del artículo 60 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, las decisiones se tomaran por mayoría de votos de los miembros a que se refiere la fracción I del artículo 59 de la citada ley y las sesiones serán validas con la asistencia de por lo menos siete de éstos. En los demás casos, por la mayoría de todos los miembros, pero deberán asistir cuatro de los representantes mencionados en la fracción II del mismo artículo.

Así mismo para el desarrollo de las funciones de la comisión, ésta contará con los órganos siguientes:

*Presidencia, que es el órgano coordinador de la comisión nacional de normalización que estará a cargo del subsecretario que corresponda.

*Secretario técnico que es el órgano técnico y administrativo de la comisión nacional de normalización y esta a cargo de la Secretaría.

¹³⁵ Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, ob. cit., p.308.

*Consejo técnico es el órgano auxiliar de la comisión nacional de normalización, encargado de analizar, elaborar, y proponer soluciones a los asuntos que le sean encomendados por su presidente. Deberá revisar la integración del programa nacional de normalización y llevar a cabo su seguimiento y evaluación. Estará integrado por un coordinador general que será el subsecretario de la dependencia a quien corresponda la presidencia de la comisión nacional de normalización, en el periodo inmediato posterior a la presidencia en turno. También lo integrará un titular y un suplente por cada dependencia a las que hace referencia la fracción I del artículo 59 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y por las instituciones que determine la comisión nacional de normalización. Los miembros de este consejo técnico deberán ser servidores públicos o representantes del sector privado, cuyas actividades se encuentran directamente relacionadas con la normalización.

Los suplentes de la comisión nacional de normalización deberán tener un nivel jerárquico inmediato inferior al del correspondiente representante propietario. El nivel jerárquico de los representantes propietarios de los organismos privados a que hace referencia la fracción II del artículo 59 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización deberá ser de presidente, director general o su equivalente.

Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, asociaciones, institutos, cámaras y organismos del sector privado, miembros de la comisión nacional de normalización deberán comunicar al secretario técnico de la misma, el nombramiento de sus representantes propietarios y en su caso, el de los suplentes, así como los cambios que se realicen a los mismos. Sólo las personas designadas de esta manera podrán

participar con voz y voto en las sesiones la comisión nacional de normalización (artículo 53 del Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización).

Como se estableció anteriormente una de las funciones de la Comisión Nacional de Normalización es la de resolver las discrepancias que se presenten en los trabajos de los comités consultivos nacionales de normalización, para lo cual se seguirá el procedimiento siguiente:

El presidente del comité consultivo nacional de normalización en el cual se presenten las discrepancias, podrá presentar una promoción por escrito ante el secretariado técnico de la comisión. Dicha promoción deberá contener una explicación del problema así como un informe sobre los puntos de discrepancia. El Secretariado técnico remitirá copia de la promoción y de los documentos anexos al consejo técnico en un plazo no mayor a 20 veinte días. Dentro de los treinta días posteriores a la recepción de la solicitud, el consejo técnico emitirá una resolución sobre los puntos en conflicto la cual será notificada al presidente del comité consultivo nacional de normalización promovente, por conducto del secretariado técnico. El presidente del comité consultivo nacional de normalización promovente tendrá la obligación de verificar que la resolución sea acatada por el comité.

El Programa Nacional de Normalización es un instrumento de planeación, coordinación e información de las actividades de normalización a nivel nacional tanto del sector público como del sector privado.

El Programa será integrada anualmente por el secretariado técnico de la Comisión Nacional de Normalización y revisado por el consejo técnico de la misma, para ser sometido al pleno de dicha comisión para su aprobación. Una vez aprobado, el presidente de la comisión ordenará su publicación en el diario oficial de la federación, por conducto del secretariado técnico de la misma. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de ser el caso notificará dicho programa ante las instancias correspondientes de conformidad con los tratados internacionales de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte.

El **Programa Nacional de Normalización** estará integrado por el listado de temas a normalizar durante el año que corresponda para normas oficiales mexicanas, normas mexicanas o las normas a que se refiere el artículo 67 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, incluirá el calendario de trabajo para cada tema y se publicará en el diario oficial de la Federación. Cuando a juicio de la Comisión Nacional de Normalización dicho programa requiera de un suplemento, deberá seguirse el mismo procedimiento que se realizó para su integración y publicación. Dicha comisión establecerá las bases para la integración del programa. Las dependencias competentes en ningún momento podrán expedir normas oficiales mexicanas sobre temas no incluidos en el programa nacional de normalización del año de que se trate o en suplemento, a excepción en los casos previstos en el artículo 48 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

De acuerdo al artículo 56 del Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, “para la integración del programa nacional de normalización, las dependencias que presidan los comités consultivos nacionales de normalización, los organismos nacionales de normalización, comités técnicos de

normalización nacional, y en su caso, las entidades de la administración pública federal, deberán remitir al secretariado técnico de la comisión nacional de normalización, a más tardar el último día del mes de noviembre, su programa de trabajo para el año inmediato siguiente. Para estos efectos, dicho programa deberá integrarse con los apartados siguientes:

I.-Lista de temas a ser iniciados y desarrollados como normas oficiales mexicanas, normas mexicanas, modificaciones o cancelaciones a las mismas y, en su caso normas de referencia a ser desarrolladas en el año inmediato siguiente, cuyos proyectos serán publicados en el curso del mismo;

II.-Determinación del objetivo y justificación de cada tema;

III.-Fundamento legal para expedir normas oficiales mexicanas, normas mexicanas o normas de referencia sobre esa materia;

IV.-El calendario de trabajo para cada tema, en lo que se refiere a fechas estimadas de inicio y terminación, y

V.-Si el tema es nuevo o reprogramado.”¹³⁶

“El Programa Nacional de Normalización deberá ser aprobado a más tardar el último días del mes de febrero del año corriente. No obstante en caso de que no exista voto mayoritario favorable de los miembros a los que se refiere la

¹³⁶ Reglamento de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, ob. cit., p. 342.

fracción I del artículo 59 de la Ley, la comisión nacional de normalización ordenará la publicación del Programa Nacional de Normalización con aquellos temas que hayan sido aprobados.”(artículo 57 del Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización).¹³⁷

Podrá existir un suplemento del programa nacional de normalización, para esto las dependencias que presida los comités consultivos nacionales de normalización, los organismos nacionales de normalización, comités técnicos de normalización nacional y en su caso, las entidades de la administración pública federal, deberán presentar al secretariado técnico de la comisión nacional de normalización los temas que pretendan incluir en el suplemento del Programa, a más tardar el último día del mes de junio del año al que corresponda el Programa. Dicha Comisión con base en los temas propuestos, determinará la necesidad de publicar dicho suplemento. EL suplemento del programa nacional de normalización deberá aprobarse a más tardar el último día del mes de agosto del año de que se trate. Para la integración del suplemento se requerirán de los mismos requisitos que se establecen para la integración del programa nacional de normalización.

Respecto a los **comités consultivos nacionales de normalización** el artículo 62 de la multicitada ley establece que “son órganos para la elaboración de normas oficiales mexicanas y la promoción de su cumplimiento. Estarán integrados por el personal técnico de las dependencias competentes, según la materia que corresponda al comité, organizaciones de industriales, prestadores de servicios,

¹³⁷ Ibidem., p. 342

comerciantes, productores agropecuarios, forestales o pesqueros; centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores.

Las dependencias competentes, en coordinación con el secretario técnico de la comisión nacional de normalización determinaran qué organizaciones de las mencionadas en el párrafo anterior, deberán integrar el comité consultivo de que se trate, así como en el caso de los comités que deban constituirse para participar en actividades de normalización internacional.”¹³⁸

De acuerdo con los lineamientos que dicte la comisión nacional de normalización, las dependencias competentes organizaran los comités consultivos nacionales de normalización y establecerán las reglas para su operación. Dentro de cada comité la presidencia del mismo, la tendrá la dependencia que regule el mayor número de actividades del proceso de un bien o servicio.

Los comités consultivos nacionales de normalización se organizaran por materias o sectores a nivel nacional, pero no podrá existir más de un comité por dependencia, salvo en los casos debidamente justificados ante la comisión.

Las resoluciones que se dicten en los comités deberán tomarse por consenso; y de no ser posible por mayoría de votos de los miembros. Para que las resoluciones tomadas por mayoría sean validas, deberán votar favorablemente

¹³⁸ Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, ob. cit., pp. 308 y 309.

cuando menos la mitad de las dependencias representadas en el comité y contar con el voto aprobatorio del presidente del mismo.

En ningún caso podrá expedirse una norma oficial mexicana que contravenga otras disposiciones legales o reglamentarias.

Los comités consultivos nacionales de normalización se organizaran de acuerdo a los lineamientos que dicte la comisión nacional de normalización, tomando en consideración en términos del artículo 59 del Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, los principios siguientes:

1.-No podrá existir mas de un comité por dependencia, salvo que a juicio de la Comisión Nacional de Normalización, la especialidad de la materia así lo justifique, o bien otras disposiciones legales así lo indiquen;

2.-La denominación del comité será determinada tomando en consideración la competencia de cada dependencia y los objetivos de normalización del comité, y

3.-Se establecerá la obligación de que el comité se reúna cuando menos una vez cada tres meses, salvo que el volumen de temas incluidos en el programa nacional de normalización no lo justifique a juicio de la dependencia.

Así mismo el artículo 60 del Reglamento de la multitudada ley establece:

“Los comités consultivos nacionales de normalización operaran según su ámbito de competencia, conforme a los lineamientos que dicte la comisión nacional de normalización, tomando en consideración las bases siguientes:

- I.-Contribuir en la integración del Programa Nacional de Normalización con temas a normalizar durante el año que corresponda para normas oficiales mexicanas;
- II.-Elaborar, revisar y aprobar las normas oficiales mexicanas que les correspondan de acuerdo a su competencia;
- III.-Desarrollar los temas propuestos a normalizar en el programa nacional de normalización del año correspondiente;
- IV.-Coordinar su actividad con otros comités consultivos nacionales de normalización;
- V.-Proponer representantes ante la Secretaría, para participar en eventos o asuntos internacionales;
- VI.-Participar en la homologación y armonización de normas con sus similares extranjeras e internacionales;
- VII.-Proponer a la dependencia competente, sus reglas de operación en las cuales establecerá su organización, y

VIII.-Cualquier otra actividad relacionada con sus funciones que le sea encomendada por la dependencia que lo presida o por la Comisión Nacional de Normalización.”¹³⁹

Los comités consultivos nacionales de normalización se encuentran conformados al menos, por los siguientes órganos:

1.-Presidente: es el encargado de representar al comité consultivo nacional de normalización, así como de dirigir los trabajos y sesiones de los mismos. El Presidente de cada comité será designado por cada dependencia conforme a las disposiciones de sus reglas de operación. La designación se hará por escrito con copia al secretariado técnico de la comisión nacional de normalización.

2.- Secretariado Técnico que es el encargado de realizar las funciones administrativas de comité, así como fungir de enlace entre éste y la comisión nacional de normalización. Será designado por su presidente.

Si a juicio del secretariado técnico de la comisión nacional de normalización, los intereses de los sectores u organizaciones no se encuentren garantizados debido a la conformación el comité respectivo, podrá sugerir la inclusión de los miembros que estime pertinentes para equilibrar la representatividad al interior de dicho comité.

¹³⁹ Reglamento de la Ley Federal Sobre Metrología Y Normalización, ob. cit., p. 343.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un sistema o complejo de normas que establece la estructura fundamental del estado, la división, funciones y competencia de los diversos poderes; el reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre que puede hacer valer ante los órganos de gobierno, las obligaciones de los ciudadanos, así como los principios y objetivos de la nación mexicana y de ella emana y descansa todo el orden normativo del estado.

SEGUNDA.-La Soberanía radica originariamente en el pueblo el cual, hizo uso de este poder cuando se constituyó en un estado jurídicamente organizado expidiendo por medio de un órgano especial de manera escrita la Constitución, por lo que una vez que el pueblo la ejerció, dicha soberanía reside esencialmente en la constitución, ya que el actuar del pueblo y de los órganos del gobierno se encuentran limitados por ella.

TERCERA.-La Constitución es suprema porque es la expresión de la soberanía del pueblo, ya que soberanía es lo que esta por encima de todo, sobre todas las cosas y por ello esta por encima de todas las leyes, autoridades y del propio pueblo.

CUARTA.- México es un estado que cuenta con un sistema de tipo federal es decir constituido por entidades federativas que en conjunto forman la federación; dichas entidades federativas son libres y autónomas solo en cuanto a su régimen interior, por lo que cuentan con su propia Constitución y leyes

locales, las que no pueden estar en contra de la Constitución Federal porque en ella se fundan y por ella se encuentran limitadas.

QUINTA.-Se considera que no hay supremacía del derecho federal sobre el local ya que se considera que solo se trata de dos esferas de validez espacial diferentes independientes, cuya facultades se limitan en el artículo 124 constitucional y ambos están subordinados a la Constitución Federal.

SEXTA.-La Ley se caracteriza por ser obligatoria, abstracta y general y por tratarse de una norma jurídica además tiene las características de ser bilateral, exterior, coercible y heterónoma.

SEPTIMA.- La Ley para su creación requiere de un proceso especial llamado legislativo en el que interviene el poder legislativo y ejecutivo y sus etapas son: iniciativa, discusión aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia, en realidad se trata de un proceso ejecutivo legislativo y un procedimiento legislativo.

OCTAVA.- La supremacía de la ley radica en que para su creación requiere de un procedimiento formal y especial regulado en el artículo 72 constitucional, por lo que no puede ser modificada de manera arbitraria, ni por un reglamento, ya que este se encuentra supeditado y por debajo de la ley ordinaria; sino que requiere de un mismo procedimiento utilizado para su creación.

NOVENA.- Se puede decir que el reglamento es un conjunto de normas administrativas, emitidas o creadas unilateralmente por el presidente de la república, en ejercicio de las facultades que le han sido conferidas por la

Constitución que se encuentran subordinadas a la ley, que tienen las mismas características de ésta, es decir son obligatorias, generales e impersonales; que desarrollan los principios de las leyes dictadas por el legislativo para facilitar su aplicación o ejecución y observancia.

DECIMA.- Al reglamento se le considera un acto administrativo porque es una manifestación unilateral de la voluntad del ejecutivo en ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal.

DECIMO PRIMERA.- El Reglamento se encuentra subordinado a la ley siguiendo la misma suerte de ésta por lo que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento tendrá las mismas consecuencias, por no tener la autoridad formal de que goza la ley.

DECIMO SEGUNDA.- La ley es un acto legislativo, el reglamento es un acto administrativo, la ley requiere de un procedimiento especial para su creación, el reglamento únicamente requiere del refrendo secretarial; existe reserva de la ley, es decir, ciertas materias por su trascendencia sólo serán reguladas por la ley; primacía de la ley, el reglamento es consecuencia de la ley. Tanto la ley como el reglamento tienen las mismas características, esto es son generales obligatorios y abstractos, se refieren al mismo objeto, materia o contenido, siendo también el reglamento una fuente del derecho administrativo.

DECIMO TERCERA.- Los reglamentos autónomos no pueden existir ya que las facultades que otorga la Constitución a los poderes federales, en específico al poder ejecutivo son expresas y limitadas, por lo que de acuerdo al artículo 89 fracción I de la misma sólo tiene la facultad para proveer en la esfera

administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pero no tiene la facultad para reglamentar directamente la Constitución, ya que por eso tiene la facultad de iniciativa de ley en términos del artículo 71 fracción I de la Constitución Federal.

DECIMO CUARTA.- El decreto es una resolución decisión de un órgano del estado que crea situaciones jurídicas concretas e individuales y requiere publicidad a efecto de ser conocido por aquellos a quienes va dirigido.

DECIMO QUINTA.- El acuerdo puede estar dirigido a las jerarquías subordinadas en el orden interno de las dependencias, puede ser una decisión que resuelva una promoción de un particular o una resolución que afecte a los administrados.

DECIMO SEXTA.- La circular contiene un conjunto de disposiciones de carácter interno que emite un órgano superior a los inferiores para especificar interpretación de normas acuerdos, de decisiones o procedimientos y van de pasando de oficina en oficina, regresando a la de su emisión, con las firmas de los que se han impuesto de su contenido o una vez que se ha notificado a todos los interesados.

DECIMO SEPTIMA.- La norma oficial mexicana es una regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias , esto es, por las Secretarías de Estado competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad o método de

producción u operación así como las relativas a la terminología, simbología embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieren a su cumplimiento o aplicación.

BIBLIOGRAFIA

- 1.-ACOSTA ROMERO Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso", Edit. Porrúa, 15ª ed., México 2000, 1127 pp.
- 2.-ALMADA BREACH Victor, ORNELAS GUTIERREZ Guillermo, "Elementos de Derecho Positivo Mexicano", Edit. Trillas, s/e., México 1994, 206 pp.
- 3.-ALVAREZ LEDESMA Mario I., Introducción al Derecho, Edit. Mc Graw-Hill, 1ª ed, México 1995, 428 pp.
- 4.-BURGOA ORIHUELA Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, 7ª ed., México 1989, 1058 pp.
- 5.-CARPIZO Jorge, Estudios Constitucionales, Edit. Porrúa, 5ª ed., México 1996, 607 pp.
- 6.-CARRILLO ZALCE Ignacio, "Introducción al Estudio del Derecho", Edit. Banca y Comercio, 10ª ed., México 1995, 236 pp.
- 7.-FLORESGOMEZ GONZALEZ Fernando, CARVAJAL MORENO Gustavo, "Manual de Derecho Constitucional", Edit. Porrúa, 1ª ed., México 1976, 193 pp.
- 8.-FRAGA Gabino, "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, 23ª ed., México 1984, 506 pp.

- 9.-LANZ DURET Miguel, "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Continental, S.A. de C.V., 5ª ed., México 1982, 419 pp.
- 10.-MARTINEZ DE LA SERNA Juan Antonio, "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, 1ª ed, México 1983, 447 pp.
- 11.-MARTINEZ MORALES Rafael I., "Derecho Administrativo Primer Curso", Edit. Harla, s/e , México 1991, 337 pp.
- 12.-MARTINEZ VERA Rogelio, "Nociones de Derecho Administrativo", Edit. Banca y Comercio S.A., 5ª ed., México 1978, 301 pp.
- 13.-MORENO Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, 12ª ed., México 1993, 590 pp.
- 14.-PEREZ DE LEON E. Enrique, "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo", Edit. Porrúa, 14ª ed., México 1993, 285 pp.
- 15.-PONCE GOMEZ Francisco, PONCE CASTILLO Rodolfo, "Fundamentos de Derecho", Edit. Banca y Comercio, 5ª ed., México 2001, 242 pp.
- 16.-SÁNCHEZ BRINGAS Enrique, "Derecho Constitucional", Edit. Porrúa, 4ª ed., México 1999, 771 pp.
- 17.-SÁNCHEZ GOMEZ Narciso, "Primer Curso de Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, 1ª ed., México 1998, 506 pp.

18.-SAYAGUES LASO Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, t. I., s/e, Uruguay 1963, 687 pp.

19.-TENA RAMÍREZ Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, 22ª ed., México 1987, 649 pp.

DICCIONARIOS.

1.-DE PINA Rafael, "Diccionario de Derecho", Edit. Porrúa, 3ª ed., México 1973, 482 pp.

2.-CABANELLAS Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", t. IV, Edit. Heliasta, 21 ed., Argentina 1989, 504 pp.

3.-CABANELLAS Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", t. VI, Edit. Heliasta, 21 ed., Argentina 1989, 542 pp.

4.-CABANELLAS Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", t. VII, Edit. Heliasta, 21 ed., Argentina 1989, 588 pp.

5.-"Diccionario Jurídico Mexicano", t. II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, 7ª ed., México 1994, 1602 pp.

6.-“Diccionario Jurídico Mexicano”, t. VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, 1ª ed., México 1985, 335 pp

LEGISLACION.

1.-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Comentada por Delgado Moya Ruben, Edit. Sista, 13 ed., México 2003, 62 pp.

2.-CODIGO CIVIL EN LA AGENDA CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL,
Edit. Ediciones fiscales ISEF s.a.,3 ed., México 2002, 350 pp.

3.-LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION, Edit.
Sista, s/e, México 2001, 148 pp.

4.-REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y
NORMALIZACION, Edit. Sista, s/e, México 2001, 148pp.