

405  
221



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"

"FACULTAD DE INICIAR LEYES EN MEXICO Y  
DETRIMENTO DE DICHA FACULTAD EN EL  
PODER LEGISLATIVO"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JOEL VILLANUEVA LEON

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, 1991



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

## INTRODUCCION.

### CAPITULO I: ANTECEDENTES EN MEXICO

A.- Constitución Política de 1824	1
B.- Bases Constitucionales y Organicas de 1836 y 1843.	4
C.- Constitución Política de 1857.	17

### CAPITULO II: EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO Y PROCESO DE FORMACION DE LAS LEYES.

A.- División de Poderes.	25
B.- Naturaleza Jurídica del Poder Legislativo, desde el punto de vista de nuestro derecho positivo mexicano.	30
C.- Del Congreso de la Unión.	32
1.- Cámara de Diputados.	34
a).- Facultades exclusivas	40
2.- Cámara de Senadores.	42
a).- Facultades Exclusivas	47
D.- Proceso de Formación de las Leyes.	61
1.- Iniciativa	62
2.- Discusión	65
3.- Aprobación	75
4.- Expedición	76
5.- Sanción	78
6.- Promulgación	82
7.- Publicación	82
8.- Iniciación de la vigencia	86

### CAPITULO III: FACULTADES PARA INICIAR LEYES EN MEXICO.

A.- Concepto de facultad.	89
B.- Organos competentes para iniciar Leyes en México.	90

1.- Ejecutivo de la Unión.	94
2.- Congreso de la Unión.	99
3.- Legislatura de los Estados.	100
4.- Asamblea de Representantes, respecto del Distrito Federal.	102
<b>CAPITULO IV: DETRIMENTO DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO EN LA INICIATIVA DE LEYES.</b>	<b>110</b>
A.- Facultades Extraordinarias al Ejecutivo Federal.	115
B.- Análisis Legal, de la Jurisprudencia - emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	127
C.- Ineficacia del Poder Legislativo, en la Facultad de Iniciar Leyes en México.	143
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>145</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>151</b>

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

La fuente formal por excelencia de nuestro derecho positivo mexicano, es y ha sido sin lugar a duda obra del Poder Legislativo, de ahí que constantemente surjan a la luz pública, un sin número cuerpo de leyes, con el objeto de regular y normativizar ciertas conductas y hechos, que motivan el desarrollo de los avances científicos y tecnológicos, así como los fenómenos sociales que tienen efectos directos en la sociedad.

Uno de los factores más importantes en el " proceso de formación de las leyes ", es sin discusión, la presentación de INICIATIVAS ante el Organo competente (poder legislativo), porque corresponde a éste, por disposición constitucional, el crear un cuerpo formal que le de carácter coercitivo y obligatorio, para que sea obedecido por los subditos del estado y observado en su extensión por los gobernantes. Lo anterior presupone un hecho que atañe a la sociedad y que prescinde necesariamente ser regulado por una ley.

Es en la INICIATIVA, donde se acompaña una exposición pormenorizada de los hechos y motivos que se consideran urgentemente, deban ser atendidos y analizados a la luz de los acontecimientos presentes, para que llegado al convencimiento de la Representación Popular y de los estados (congreso de la unión), establezcan un cuerpo normativo, y de esta manera sur

jan a la vida política y pública del país como leyes de carácter general, abstracta e impersonal.

Atañe pues, a ambas cámaras del Congreso de la Unión, el estudio procesal de formación de las leyes, atendiendo necesariamente a nuestra forma política de gobierno, en sus aspectos representativo y federal; de tal suerte, que un dispositivo legalmente emanado del Congreso General, representa el anhelo social de un cambio, pero sin que éste pueda llegar a contravenir nuestra forma suprema de gobierno, que es el obstáculo más importante que marca la Constitución en sus artículos 39 y 40, y una vez que emerge del Poder Legislativo adquiere el carácter de Ley Suprema de la Nación, según se observa en el artículo 133 de nuestra Carta Magna.

En los términos que anteceden, el presente trabajo de investigación pretende llevar a la conciencia de los ciudadanos que anhelan un más estricto apego de los preceptos constitucionales en la práctica cotidiana y la vida política y social de nuestro país, para que no sean simples disposiciones de letra muerta, como muchas disposiciones que se encuentran vigentes en nuestro derecho positivo mexicano, pero sin pretender que los lineamientos expresados en este pequeño trabajo, sean la medida para resolver viejos vicios.

Con este orden de ideas, en el primer capítulo denominado: " ANTECEDENTES EN MEXICO ", se pretende establecer un bre

### III

ve bosquejo histórico de la facultad iniciadora de las leyes, y de la forma en que se elaboraban en las Constituciones mexicanas de 1824, 1857 y las Bases Constitucionales y Orgánicas de 1836 y 1843.

En el capítulo segundo, denominado: " EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO Y PROCESO DE FORMACION DE LAS LEYES ", se busca encaminar hacia lo que en esencia es una de las funciones del Poder Público, y en cuyo Organo, es propiamente de donde emergen las leyes; se analizan también en este capítulo, las facultades que le confiere la Constitución a cada cámara en particular, así mismo se hace referencia a cada una de las etapas en las que se desenvuelve la formación de las leyes, desde su concepción particular hasta el momento de su culminación social.

El capítulo tercero intitulado: " FACULTADES PARA INICIAR LEYES EN MEXICO ", encamina a circunscribir a que Organos del Estado, se encarga tan alta responsabilidad Constitucional, tanto en el ámbito Federal como en su inovación para el Distrito Federal, con el objeto de encauzar en el último capítulo.

El capítulo cuarto, lo he denominado: " DETRIMENTO DEL PODER LEGISLATIVO EN LA FACULTAD DE INICIAR LEYES ", en el cual se pretende llegar al convencimiento crítico, de que no por tratarse de un órgano (poder legislativo), en el cual se

purifican las leyes, sea esta una razón predominante en la -  
aportación de las iniciativas, sino que por el contrario, ha  
quedado relegada dicha función casi exclusivamente al ejecuti  
vo de la unión, siendo que éste tiene una función o naturale-  
za, más administrativa que legislativa.

Por lo tanto se debiera tener más conciencia por parte\_  
del legislador, acerca de la naturaleza de sus funciones, pa-  
ra que dejando atrás viejos prejuicios políticos, encaminen -  
su labor con un sentido patriótico, velando en la realidad -  
por los intereses sociales de sus representados y del pueblo\_  
en general, los cuales han legado su voluntad a través del su  
fragio popular para que aquellos velen por sus más elevados -  
intereses.

Esperando que las razones y fundamentos que se exponen\_  
en el presente trabajo de investigación, así como de que su -  
contenido reuna los requisitos establecidos por esa H. Escue\_  
la Nacional de Estudios Profesionales, plantel " ARAGON ", -  
que para obtener el título de Lic. en Derecho, someto a su -  
distinguida consideración y previo los trámites que designa -  
el reglamento interior y la Ley de Profesiones, espero verme\_  
favorecido con el anhelo que sueña todo estudiante, en sus -  
estudios primarios.



## C A P I T U L O I

### ANTECEDENTES EN MEXICO

#### A.- CONSTITUCION POLITICA DE 1824.

En esta Constitución se estableció que la formación de Leyes y Decretos, podía comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de las que versaban sobre contribuciones o impuestos, las cuales tenía su origen -- necesariamente en la Cámara de Diputados.

En relación con los órganos facultados para iniciar leyes, el artículo 52 de dicha Constitución establecía que se tenía como iniciativas de leyes o decretos:

a) Las proposiciones que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviera por convenientes al bien de la sociedad y como tales, las recomendará a la Cámara de Diputados.

b) Las proposiciones o proyectos de leyes o decretos -- que las Legislaturas de los Estados dirigían a cualquiera de las Cámaras.

El artículo que comentamos, no hace referencia a las -- iniciativas de los Diputados y Senadores al Congreso General, sin embargo, el artículo 41 de la propia Constitución, los facultaba para hacer proposiciones por escrito, o presentar proyectos de leyes o decretos en sus respectivas Cámaras; Se considera que ésto se debe a la división estructural de dicha --

Constitución, pues el artículo 41 estaba integrado en la Secc. 4a. del Título 3o., denominado "De las funciones económicas - de ambas Cámaras y prerrogativas de sus individuos", mientras que el art. 52, se ubico en la Secc. 6a. del mismo título, de nominado de la Formación de las Leyes. Aunque técnicamente no se les dió el carácter de iniciativas, sino que se les denominó "proposiciones", por lo que en ese sentido debemos entender que se trata propiamente de las iniciativas.

En relación con el siguiente paso en el "proceso de formación de las leyes", que se refiere a la DISCUSION, se estableció que todos los proyectos de leyes o decretos sin excepción alguna se discutirían en las dos Cámaras, observándose - en ambas la forma, intervalo y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

No debemos olvidar que el sistema Parlamentario en esta Constitución, se dividió en una Cámara de Diputados y otra de Senadores, que crea el antecedente real de nuestro actual sistema legislativo.

Los proyectos que eran desechados en la Cámara de origen, no pasaban a la revisora y no podían volver a proponerse por los miembros de la misma, durante las sesiones de ese año, sino que debían esperarse hasta las sesiones ordinarias del año siguiente.

En las siguientes etapas del procedimiento se daban una

serie de supuestos que consistían en lo siguiente:

a) Si los proyectos después de ser discutidos, eran - - aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes - en una y otra Cámara, pasaban al Presidente de los Estados -- Unidos Mexicanos, quien si también los aprobaba (sancionaba), los firmaba ordenando su publicación; Siempre que se comunica ba alguna resolución del Congreso General al Presidente, ésta debía ir firmada por los Presidentes de ambas Cámaras y por - un Secretario de cada una de ellas.

b) Si el Presidente no los aprobaba, los devolvía, con las observaciones pertinentes, dentro del término de diez - - días útiles a la Cámara de origen.

En este supuesto, el proyecto se discutía por segunda - vez en ambas cámaras; y si en cada una de ellas, era aprobado por las dos terceras partes de los individuos presentes se pa saba de nuevo al Presidente, quien sin excusa los debía fir-- mar y publicar, pero si no era aprobado por el voto de los -- dos tercios de ambas Cámaras, no se podía volver a proponer - en las sesiones de ese año, sino hasta el siguiente.

c) Se tenían como sancionados tácitamente los proyectos que no eran devueltos por el Presidente, dentro del término - señalado, a menos que corriendo dicho término el Congreso ce rrara o suspendiera sus sesiones, por lo que en el primer ca so se debía publica y en el segundo se devolvía el primer día

que estuviera reunido el Congreso.

## B.- BASES CONSTITUCIONALES Y ORGANICAS DE 1836 Y 1843

### 1.- BASES O LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Las dos Cámaras que formaban el Congreso General, según el sistema bicameral de la Constitución de 1824 entonces en vigor, abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1835.

Una Comisión de Diputados tuvo a su cuidado el examen de los poderes conferidos por los electores a sus representantes en su mayor parte, estos últimos, parecían estar autorizados para reformar la Constitución de 1824, con la sola taxativa de no tocar su artículo 171, el cual establecía entre otras prohibiciones la de modificar la forma de gobierno, sólo con excepción de seis estados, todos los demás habían señalado como limitación a sus representantes el respeto a dicho artículo; por lo cual el Congreso hubo de tomar dos acuerdos, que el Senado como Cámara revisora aprobó el 29 de abril del mismo año. La competencia para que en ejercicio de facultades extraconstitucionales revisara la Constitución vigente sin las moratorias en ella establecidas, pero prefijándose como límite de dicha facultad, las que detallaba el artículo 171.

La imposición de tal limitación aceptada ya por el Congreso, significaba que se mantendría inalterable la forma federativa, a pesar del triunfo de los conservadores. Para pre-

sionar al Congreso se llevaron a cabo varios pronunciamientos de tendencias centralistas y en vista de tal renuencia se propuso entonces:

- a) Variar el sistema federal,
- b) Que el Congreso instituido asumiera sólo las funciones de convocante.

Los centralistas confiaban de esta manera contar con el nuevo constituyente, sin embargo, la junta del 7 de junio de 1835, a que se convocó con ese fin, reveló la inconformidad de los Diputados y Senadores.

El 16 de junio de 1835, las Cámaras iniciaron su segundo período de sesiones, el Presidente Barragán que sustituía a Santa Anna en su licencia, les pidió que tuvieran en cuenta las solicitudes de los pueblos para la adopción del sistema unitario.

Una Comisión examinó dichas solicitudes y, como consecuencia propuso en primer término, que el Congreso sería constituyente, lo que fué aceptado por ambas cámaras, las otras dos proposiciones relativas a que el Senado, sería Cámara de revisión y que en caso de discordancia se reunirían ambas Cámaras hasta dos veces para ponerse de acuerdo, suscitó la inconformidad del Senado, para obviar se convino en que las dos asambleas integrarían una sola, lo cual se realizó el 14 de septiembre de 1835.

El dictamen del Senado fue aprobado contra el parecer - de José Bernardo Couto, quien formuló voto particular en favor de la subsistencia del sistema federal.

El Congreso confió el proyecto de reformas a una comisión de su seno, la cual pocos días después, presentó un proyecto de Bases Constitucionales, discutido y al fin aprobado el 2 de octubre de 1835, el proyecto se convirtió en la Ley - Constitutiva de 23 del mismo mes y año, que con el nombre de BASES PARA LA NUEVA CONSTITUCION dió fin al Sistema Federal.

La primera de ellas fué promulgada el 15 de diciembre - de 1835, de las seis restantes, que ya no se publicaron por separado, sino de una sola vez, la segunda fue la más combatida pues iniciada su discusión en diciembre de 1835, se aprobó hasta abril de 1836, en ellas se estableció la institución -- llamada SUPREMO PODER CONSERVADOR, que en concepto de la mayoría de la Asamblea, vino a ser el "arbitrio suficiente para - que ninguno de los tres poderes traspasara los límites de sus atribuciones".<sup>(1)</sup> La institución se aprobó por mayoría de un sólo voto.

El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre, - aprobó la minuta el 21 y entregó el texto al gobierno el 30 - de diciembre.

---

(1) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1983, Edit. Porrúa, México 1983. Pág. 202.

## EL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCION DE 1836

El artículo 5o., de las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, manifestaba lo siguiente:

Art. 5.- "El ejercicio del poder legislativo residirá en un Congreso de representantes de la nación, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

Tomando en consideración esta base, se desarrolló en la tercera de las leyes constitucionales, lo relativo al poder legislativo, de la elección de sus miembros y de cuanto se relacionaba con la formación de las leyes, y el artículo 2o., de esta ley transcribió la esencia del artículo 5o., de las Bases, al establecer:

Art. 1.- "El ejercicio del poder legislativo se deposita en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos Cámaras".

DEL PROCESO LEGISLATIVO.- Como subtítulo se estableció en esta Constitución, la siguiente denominación:

### "De la Formación de las Leyes"

INICIATIVA.- Como una modalidad a la anterior Constitución se estableció, que toda ley se iniciará en la Cámara de Diputados, correspondiéndole a la de Senadores, sólo la revi-

sión.

De los facultados para iniciar leyes, la Constitución manifestaba que correspondía la iniciativa de la misma:

a) Al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias.- De acuerdo con el Consejo, según se establecía por el art. 17 Fracc. II de la 4a. de las Leyes Constitucionales.

b) A la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo.- Esta facultad iniciadora, concedida al poder judicial, es otra innovación en relación con la anterior Constitución.

c) A las Juntas Departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.- Al desaparecer la federación, el territorio nacional se dividió en departamentos, que eran gobernados valga la redundancia, por gobernadores y juntas departamentales, los miembros de las juntas eran electos popularmente; la facultad legislativa en los departamentos correspondía a las juntas departamentales pero sujetos y responsables ante el Congreso General de la Nación; - Arts. 8, 9 y 10 de las bases constitucionales.

Como otro de los tantos aspectos innovadores de esta Constitución, el artículo 30 de la ley que nos ocupa (tercera) establecía que, "cualquier ciudadano particular podía dirigir



sus proyectos o en derecho a algún diputado para que si lo quisiere los hiciera suyos, o a los ayuntamientos de las capitales, quienes si los calificaren de útiles, los pasarían con su calificación a la respectiva junta departamental, y si esta los aprobaba los elevaba a iniciativa."

El Supremo Poder Ejecutivo y la Alta Corte de Justicia podían cada uno en su línea iniciar leyes declaratorias de -- otras leyes y los diputados podían hacer la misma iniciativa, si se reunían 15 para proponerla. (2)

Cuando el Supremo Poder Ejecutivo o los diputados iniciaban leyes sobre materias en que se concedía iniciativa a la Suprema Corte de Justicia y a las Juntas Departamentales, se oía el dictamen respectivo de aquella y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa.

No podían dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes ejecutivo y judicial, ni aquellas en que convinieran la mayoría de las Juntas Departamentales.

Las demás se tomarían o no en consideración, según las calificara la Cámara una vez oído el dictamen de una comisión de 9 Diputados que se elegiría en su totalidad cada año y se denominaría de peticiones.

APROBACION Y REVISION.- Cuando se aprobaba un proyecto en su totalidad y en cada uno de sus artículos, se pasaba to-

(2) Tena Ramírez, Op. cit. pág. 216.

do el expediente de la materia, a la revisión del senado, pero ésta Cámara no podía hacer alteraciones ni modificaciones a los proyectos y sólo se limitaba a las fórmulas de "APROBADO" o "DESAPROBADO", con la salvedad de que al devolverlo a la Cámara de Diputados, remitiría un extracto circunstanciado de la discusión para que dicha Cámara se hiciera cargo de las partes que hubieran parecido mal, o de las alteraciones que el Senado estimaba convenientes.

Pero si la Cámara de Diputados, con el voto de las dos terceras partes de los presentes insistía en el proyecto, era devuelto al Senado para una segunda revisión, no pudiendo desaprobalo si no concurría el voto de las dos terceras partes en ese sentido, quedando por este hecho aprobado.

Todo proyecto de ley o decreto, que en primera o segunda revisión se aprobaba en ambas Cámaras, pasaba al Presidente de la República para su "SANCION", pero si se trataba de variaciones constitucionales, pasaba al Supremo Poder Conservador.

Si la ley o decreto, sólo hubiera tenido primera discusión en las Cámaras y el Presidente de la República no las juzgaba convenientes, podía, dentro del término de 15 días útiles devolverlos a la Cámara de Diputados con observaciones acordadas previamente por el Consejo, pero si pasaba dicho término sin hacerlas, la ley quedaba sancionada y se debía pu

blicar, esto se refiere al Derecho de "VETO", a una ley o decreto por el Presidente.

Si el proyecto había sufrido segunda revisión en ambas Cámaras y era aprobado, pasaba al Presidente para sus ulteriores consecuencias.

El Presidente juzgándolo oportuno con el Consejo, podía negarle la sanción sin necesidad de hacer observaciones, avisando de esta resolución al Congreso. De esta manera todo proyecto que llegaba hasta la 2a. revisión, quedaba al arbitrio del Presidente con acuerdo del Consejo para darle plena validez a los proyectos.

#### TRAMITE DE LOS PROYECTOS VETADOS POR EL PRESIDENTE

Estos proyectos debían ser examinados nuevamente en ambas Cámaras, y si en cada una de ellas eran aprobados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, se pasaba -- por segunda vez al Presidente, quien ya no podía negarle la sanción ni publicación, pero si en cualquiera de las Cámaras faltaba esta aprobación, el proyecto se tenía por desechado.

Estos proyectos desechados o no sancionados, no se podían volver a proponer, sino hasta que se renovaba la Cámara de Diputados en su mitad como prescribía la propia Constitución.

Tratándose de las variaciones constitucionales, que no

hubiera sancionado el Supremo Poder Conservador, y una vez re-  
novada la Cámara de Diputados en su mitad, insistían en la --  
iniciativa la mayor parte de las juntas departamentales y pre-  
via aprobación de las dos terceras partes de los miembros pre-  
sentes de cada una de las Cámaras, ya no se pasaban de nuevo --  
dichas variaciones para su sanción y se publicaban sin ella.

PUBLICACION.- Una vez sancionada la ley, el Presidente --  
de la República la hacía publicar en la capital de ella, en --  
todas las capitales de los departamentos y en todas las vi- --  
llas y lugares, no necesitando de esa publicación los decre- --  
tos, cuyo conocimiento sólo correspondía a determinadas perso-  
nas o corporaciones, pero siempre se hacía en los periódicos --  
de gobierno.

#### DE LAS RESOLUCIONES DEL CONGRESO GENERAL

Toda resolución del Congreso General, tenía el carácter  
de ley o decreto.

Las primeras correspondía a las que versaban sobre mate-  
rias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones --  
del poder legislativo.

Las segundas correspondían a las que, dentro de la mis-  
ma órbita, sólo eran relativas a determinados tiempos, luga- --  
res, corporaciones, establecimientos o personas.

Como otra de las múltiples reformas que se dieron en -- las leyes constitucionales de 1836, encontramos que esta, esta blecía "IMPEDIMENTOS AL CONGRESO GENERAL", ya que decía que - el Congreso General no podía: (3)

a) Dictar leyes o decretos sin las iniciativas, interva los, revisiones y demás requisitos que establecía la ley y se ñalaba el reglamento del Congreso.

b) Dar a ninguna ley que no era puramente declaratoria, efecto retroactivo, o que tuviera lugar directa o indirectamen te a casos anteriores a su publicación.

c) Asumir en sí o delegar a otros en vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes (legislativo, ejecuti vo y judicial).

Las leyes o decretos expedidos con expresa contraven- ción de los anteriores puntos, eran nulos.

Cada una de las Cámaras podía sin la intervención de la otra:

a) Tomar resoluciones que no pasaran de económicas, re- lativas al local de sus sesiones, al mejor arreglo de su se- cretaría y demás oficinas anexas, al número, nombramiento y - dotación de sus empelados y a todo su gobierno puramente inte rior.

---

(3) Art. 45 de la Tercera de las Leyes Constitucionales.

b) Comunicarse entre sí y con el gobierno por escrito o por medio de comisiones de su seno.

## 2.- BASES ORGANICAS DE 1843

EL PODER LEGISLATIVO EN LAS BASES ORGANICAS DE 1843. El poder legislativo en esta Constitución, se depositaba en un Congreso, que se dividía en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores, y en el Presidente de la República respecto de la sanción de las leyes.

### EL PROCESO LEGISLATIVO EN ESTA CONSTITUCION

INICIATIVA.- Según se establecía en el artículo 53 de estas "Bases", tenían facultad para iniciar leyes:

- a).- El Presidente de la República,
- b).- Los Diputados,
- c).- Las Asambleas Departamentales, y
- d).- La Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la Administración de su ramo.

Los tres primeros mencionados, tenían facultad para iniciar leyes en todas las materias.

No podían dejarse de tomar en consideración, las iniciativas presentadas por los poderes ejecutivo y judicial o las que dirigía una Asamblea Departamental sobre los asuntos propios de su departamento, y aquellas en que estaban de acuerdo

la mayoría de las Asambleas.

Toda iniciativa de ley se debía presentar ante la Cámara de Diputados.

#### TRAMITE DE LOS PROYECTOS EN EL CONGRESO

Los proyectos de ley o decreto que eran aprobados en la Cámara de Diputados, pasaban para su revisión a la Cámara de Senadores y una vez que eran aprobados, adicionados o modificados, los devolvía a la Cámara de origen.

DISCUSION.- Para las discusiones de las leyes o decretos, era necesaria la presencia en cada Cámara de la mitad más uno del total de los individuos que la componían, y para ser aprobados se requería la mayoría absoluta de los presentes. (Entiendo que esto último se refería al momento de votar el proyecto).

Para la segunda revisión, se requería la presencia de los dos tercios de los miembros en la Cámara de origen, para que el proyecto pudiera ser reproducido.

Si en la Cámara revisora no llegaba a dos tercios el número de los que reprobaba, adicionaba o modificaba, se tenía por aprobado el proyecto.

Una vez aprobado un proyecto en primera o segunda revisión, se pasaba al Presidente para su publicación.

Todas las leyes debían ser publicadas por el Presidente de la República en la forma acostumbrada, dentro de los seis días posteriores a su sanción, las demás autoridades políticas las debían publicar dentro del tercer día de recibidas. - Las leyes y decretos se publicaban bajo la siguiente fórmula: N.N. (aquí el nombre y apellido del Presidente) Presidente de la República Mexicana, a los habitantes de ella sabed: Que el Congreso Nacional ha decretado y el ejecutivo sancionado lo siguiente: (aquí el texto), por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento".

Los decretos cuyo conocimiento correspondía a determinadas autoridades o personas, basta con que fueran publicadas en los periódicos del gobierno.

Cuando el Senado reprobaba o reformaba una parte del proyecto, la Cámara de Diputados debía ocuparse solamente de lo reprobado o reformado, sin que de ninguna manera pudiera alterar los artículos aprobados por el Senado.

Las proposiciones o proyectos desechados, no podían volver a proponer en el mismo año, a no ser que fueran reproducidos por una nueva iniciativa de origen diverso al de la primera.

Para la interpretación, modificación o revocación de las leyes o decretos, se seguían los mismos requisitos, que para su formación.



Las resoluciones del Congreso tenían el carácter de leyes o decretos.

### C. - CONSTITUCION POLITICA DE 1857

En la Constitución que se analiza, los legisladores al Congreso Constituyente que se reunieron en febrero de 1856, decidieron suprimir de la estructura política de la Constitución a la Cámara de Senadores; que pretendiendo buscar las razones jurídicas y políticas para tal determinación, el lic. Ignacio Romero Vargas Yturvide, señala lo siguiente: <sup>(4)</sup>

"...al leer las críticas y razonamientos históricos que se aducen en nuestras asambleas, gran parte hay que atribuir a la pasión infundida por las circunstancias del momento en que fueron expresadas y buena parte se debe a la ignorancia del derecho público y de nuestra vida histórica, sin dejar de considerar la ceguera que produce el fanatismo y los prejuicios religiosos".

Continúa diciendo el autor: "...los fundamentos del Senado son tan obvios en un sistema federal o descentralizado por regiones, como quiera llamarse, que la misma comisión de Constitución reconoció que se vio en serios aprietos y salvar escollos al pretender estructurar una federación sin Senado..."

---

(4) Romero Vargas Yturvide, Ignacio. LA CAMARA DE SENADORES DE LA REPUBLICA MEXICANA. Ed. Senado de la República. México, 1967. Pág. 114.

## PARTE EXPOSITIVA DEL DICTAMEN DE LA COMISION

"...Entramos ahora, en una de las cuestiones más delicadas y difíciles que se han presentado al voto de la Comisión, y que al fin ha dividido el parecer de sus individuos. El poder Legislativo de la Federación, se deposita en una sola -- asamblea o Congreso de Representantes..."

"...No podrá negar la mayoría de la Comisión, que las muchas y muy luminosas observaciones que se manifestaron en favor de la subsistencia del Senado, la hicieron fluctuar y meditar mucho tiempo antes de resolver este punto, y que ya resuelto se ha encontrado con fuertes dificultades para llenar el vacío que en la estructura de la Constitución dejaba la falta de aquella Cámara..."

Los argumentos fueron divididos en teóricos y prácticos:

TEORIA.- "...Que este brazo del poder legislativo es el que en una Federación establece la perpetua igualdad de derechos entre los estados, sin tener en cuenta su mayor o menor extensión territorial, su más o menos población y riqueza...- Que esta Cámara de pares, como la llama el Sr. Story en sus comentarios a la Constitución Angloamericana, es la que asegura las mejores deliberaciones y los más provechosos resultados en la legislación, la que neutraliza el mal de los gobiernos libres, poniendo estorbos a la excesiva facilidad de expedir leyes, y garantizando la lentitud de las reformas, pues -

la experiencia demuestra que el espíritu humano es más propenso a las innovaciones que a la tranquilidad y al mantenimiento de las instituciones, que el Senado es el freno más fuerte, que puede ponerse contra los arranques de una legislación precipitada y opresiva, conteniendo los ímpetus, las irritaciones e impacencias de las asambleas, que suelen dejarse arrastrar por el calor y la violencia de las pasiones, y desconcertando el ascendiente extraordinario, que algunos jefes populares adquieren, por lo regular, en las mismas asambleas... Que el confiar la totalidad de las facultades legislativas a una sola Cámara es desconocer la fuerte propensión de todos los cuerpos políticos, a acumular poder en sus manos, a ensanchar su influencia y extender el círculo de los medios y objetivos sometidos a su competencia, hasta llegar el caso de justificar usurpaciones mismas con el pretexto de la necesidad o de la conveniencia pública... Que las deliberaciones del Senado, dan tiempo a la reflexión y permiten reparar los errores de una Ley intempestiva antes de que ellos causen perjuicio irremparable; que es mucho más difícil engañar o corromper a dos cuerpos políticos que a uno sólo, sobre todo, cuando los elementos de que se componen difieren esencialmente, que como la legislación obra sobre la comunidad entera, abraza intereses difíciles y complicados y debe ser ejercida con prudencia, es de una grande importancia contar con el examen de las leyes, con las opiniones y sentimientos, aún los más divergentes y opuestos..."

PRACTICA. - "...la lógica, dice un autor muy ingenioso, - ha sido inventada para sostener las verdades y los errores.." Lo verdaderamente difícil es la aplicación de las teorías a - los casos prácticos; de manera que no engendren graves inconvenientes ni nos conduzcan a los mismos extremos y peligros - que deseamos evitar... ¿Qué ha sido el Senado en nuestro régi- men político, especialmente en sus últimos días...? -natural- mente se va a tratar de un Senado que no fué Senado, comenta\_ el autor aludido... No por su existencia se mejoraron nues- tras leyes, ni se perfeccionaron las instituciones. En lugar\_ de poner racionales y justos diques a la facilidad legislati- va de las asambleas populares, era la oposición ciega y siste- mática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda re- forma. En vez de representar la igualdad de derechos y el in- terés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, -- cuando no los tiranizaba y oprimía. Lejos de escuchar la voz\_ pacífica de todas las opiniones, era el inexpugnable baluar- te de dar treguas, para que la reflexión y la calma corrigie- sen los errores, quería ejercer un veto terrible, tenía pre- tensiones a una superioridad exclusiva. ¿No vimos con escánda- lo y en los momentos más críticos, en los más serios peligros de la situación ir y venir tantas veces de la una a la otra - Cámara, los proyectos de ley más urgentes y las ideas más sa- ludables sin que el Senado cediese nunca de su propósito de - disolver la República? poderosamente contribuyó al descrédito de las instituciones que detestaba, y a el se debe no pequeña

parte de la ruina en que cayeron para levantar sobre sus escombros la dictadura más ominosa y degradante que han sufrido los mexicanos... La opinión pública ha procurado constantemente amortiguar las tendencias de esta institución aristocrática, en términos de que los americanos ilustrados la juzgan poco menos que inútil... No se puede concebir la existencia de una segunda Cámara, sino con diferentes condiciones de edad, de censo o base para la elección y de formas electorales. Basta cualquiera de estas diferencias entre la organización de la Cámara popular y la segunda Cámara, para que ésta sea precisamente el refugio y punto de apoyo de todos los intereses que quieren prevalecer con perjuicio del interés general... Hasta el día de hoy nuestra propia experiencia no nos ha convencido de las grandes ventajas de una segunda Cámara. A una discusión, que ni es más profunda ni más luminosa. La ley no gana en esta doble prueba sino un poco más de incoherencia, en un texto recargado como a porfía de enmiendas y correcciones destinadas.. A estas doctrinas prácticas y experimentales poco tiene que añadir la comisión..."

Para remediar sus errores - Dice el autor que comentamos - "... Para que no se frustre el objeto de la igual representación de los Estados, cuando la Diputación de alguno de ellos lo pida por unanimidad, la ley será votada por diputaciones... (5)

---

(5) Ibidem. Pág. 116.

Como puede comprobarse, los autores del dictamen en que se proponía el proyecto de la constitución, esquivaron las razones teóricas para adoptar "motivos prácticos" carentes de realidad histórica. -concluye el autor-.

Hechas las anteriores consideraciones, procedamos al análisis de la estructura del poder legislativo; facultados para iniciar leyes y desarrollo en el proceso de formación de las mismas en esta Constitución.

De la estructura o de la manera como se constituyó el poder legislativo, se estableció en el art. 51, lo siguiente:

Art. 51.- "...Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea que se denominará Congreso de la Unión".

Dicha Asamblea estaba integrada por representantes (Diputados), elegidos en su totalidad cada dos años, cada Diputado era nombrado por cada 40 mil habitantes o por cada fracción que pasaba de 20 mil.

#### INICIATIVA Y PROCESO DE FORMACION DE LAS LEYES

Los facultados para iniciar leyes en esta Constitución, correspondía:

- a).- Al Presidente de la Unión,
- b).- A los Diputados al Congreso General, y
- c).- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos, pasaban a comisión, y las que presentaban los Diputados se sujetaban a los trámites que designaba el Reglamento de Debates.

Los proyectos de ley, que eran desechados por el Congreso, no podían volver a presentarse en las sesiones de ese año. El segundo período de sesiones, era destinado preferentemente para el examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de las cuentas de los años anteriores, los cuales eran presentados por el Ejecutivo al Congreso el penúltimo día del primer período de sesiones, los cuales pasaban a una comisión compuesta de 5 representantes nombrados el mismo día, la cual estaba obligada a examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo período.

Las iniciativas o proyectos de ley debían sujetarse a los siguientes trámites:

- I.- Dictamen de Comisión.
- II.- Una o dos discusiones, en los términos que se expresaban en las fracciones siguientes.
- III.- La primera discusión se efectuaba al día que designaba el Presidente del Congreso, de conformidad con

el Reglamento.

- IV.- Concluida esta discusión se pasaba al ejecutivo copia del expediente para que en el término de 7 días manifestara su opinión o que expresara que no usaba de esa facultad.
- V.- Si el Ejecutivo estaba conforme, se procedía sin -- más discusión, a la votación de la ley.
- VI.- Si la opinión del ejecutivo discrepaba en todo o en parte se devolvía el expediente a la Comisión con -- las observaciones del gobierno, para que se examinara de nuevo el negocio.
- VII.- El nuevo dictamen se discutía nuevamente, y concluda se procedía a la votación.
- VIII.- Aprobación de la mayoría absoluta de los Diputados presentes.

En los casos de notoria urgencia, aprobada por el voto de dos tercios de los Diputados presentes, el Congreso podía estrechar o dispensar los trámites establecidos en el art. 70.

Cabe señalar que este apartado relativo a la iniciativa y formación de las leyes, contenido en el Título III, Secc. I, Párrafo II, Artículos 65 a 71, al igual que otros más de la -- propia Constitución, fueron reformados el 13 de noviembre de 1874, para establecer la congruencia del sistema bicameral -- con la reinstalación de la Cámara de Senadores.



## C A P Í T U L O   I I

### EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO Y PROCESO DE FORMACION DE LAS LEYES

#### A.- DIVISION DE PODERES

Nuestra Constitución Política, en el Título Tercero, - Capítulo I, establece la llamada división de poderes, que al igual que algunos autores, se considera que el Poder Supremo es único y que éste dimana de la soberanía nacional, que reside originariamente en el pueblo, y lo que se pretende manifestar con la división de poderes, según el artículo 49 de nuestra - Carta Magna, es en realidad la delegación de funciones del - poder en su conjunto, mismas que se depositan en la ya clásica estructuración de los órganos del poder público del estado, que realizó Montesquieu en su obra intitulada " EL ESPIRITU DE LAS LEYES ", y que a la postre ha sido aceptada, casi - por todos los Estados Modernos, en la estructuración de su - forma de gobierno.

Hecha la anterior consideración y para los fines prácticos del presente trabajo de investigación, siguiendo los lineamientos del artículo 49, se adoptará la postura de la División de Poderes, mismos que para su ejercicio se dividen en:

- a).- Legislativo,
- b).- Ejecutivo y

## c).- Judicial

El segundo párrafo del citado artículo 49 señala expresamente que:

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

Sobre esta materia de la división de poderes, se han dicho y escrito multitud de obras, en cuanto a la naturaleza o razón de ser de la misma, sin embargo brevemente se asentarán algunos criterios de tratadistas, por no ser este trabajo materia propia de la referida división de poderes y únicamente para encauzar el objetivo de la presente investigación.

Para LOCKE.- " La fragilidad humana, la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas: porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del estado. "(6)

(6) Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, - 24ava. Edición, México, Edit. Porrúa, S.A., 1990. Pág. - 212.

Para LOCKE, tres son los poderes:

- a) El legislativo, que dicta las normas.
- b) El ejecutivo, que las realiza mediante la ejecución.
- c) El federativo, que es el encargado de los asuntos - exteriores y de la seguridad.

Los dos últimos pertenecen al rey, el legislativo co- - rresponde al rey en parlamento, según la tradición inglesa.

MONTESQUIEU dice, en frase que ha llegado hasta nues- - tros días como medula del sistema " Para que no pueda abusar- se del poder, es preciso que, por disposición misma de las co- sas, el poder detenga al poder... Cuando se concentran el - poder legislativo y el poder ejecutivo en la misma persona o el mismo cuerpo de magistrados, -dice el pensador francès- no hay libertad...; no hay tampoco libertad si el poder judicial no esta separado del poder legislativo y del ejecutivo...; - todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de - aristocratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes. "(7)

La novedad de MONTESQUIEU con respecto a LOCKE, no así en relación con ARISTOTELES, consiste en haber distinguido la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante - que las dos consisten en la aplicación de leyes.

---

(7) Ibidem. Págs. 212, y 213.

MONTESQUIEU respeto la función legislativa, tal como - LOCKE la había explicado, aunque sin advertir la intervención del rey en la actividad parlamentaria, que era peculiaridad - del sistema inglés.

Después de distinguir las tres clases de funciones, - Montesquieu las confirió a otros tantos órganos, con la finalidad ya indicada de impedir el abuso del poder, y así surgió la clásica división tripartita, en poder legislativo, ejecutivo y judicial, cada uno con funciones específicas.

La limitación del poder público, mediante su división - es en LOCKE y sobre todo en MONTESQUIEU, garantía de la libertad individual.

Un último comentario sobre este punto, es el que hace - el Lic. Serafín Ortiz Ramírez, según el cual señala que:

" No tenemos un régimen estricto de división de poderes, materialmente en cuanto al contenido o naturaleza de la función - del poder, constitucionalmente, y sin invadir competencia de otro, puede realizar funciones de distinta naturaleza; así el legislativo además de las funciones formalmente legislativas, también tiene funciones administrativas y judiciales y lo mismo ocurre con el poder judicial. "(8)

---

(8) Ortiz Ramírez, Serafín; DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Edit. Cultura, México, 1961. Pág. 350.

En relación a este último comentario dice BURGOA al hablar sobre el poder legislativo: " Al aseverarse que en el Congreso de la Unión se deposita el poder legislativo federal, destacadamente distinto del poder constituyente, no debe suponerse que este organismo no desempeñe funciones que no estriben en elaborar leyes, pues aunque la creación legislativa sea su principal tarea su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos, mismos que suelen clasificarse, grosso modo, en dos tipos, a saber:

- a).- Político-Administrativos, y
- b).- Político Jurisdiccionales.

En otras palabras, la constitución otorga tres especies de facultades al congreso de la unión, que son:

- a).- Las legislativas,
- b).- Las político administrativas, y
- c).- Las político jurisdiccionales.

Ejercitables sucesivamente por cada una de las cámaras que lo componen y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traducen, las leyes, los decretos y los fallos. (9)

---

(9) Burgoa Orihuela; Ignacio; DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 7a. Edic., Edit. Porrúa, México, D.F., Págs. 642 y 643.

En relación con la excepción de que no podrán reunirse dos o más esos poderes en una sola persona o corporación, señalada en el artículo 49, esta se analizará en el Capítulo relativo a las facultades extraordinarias del ejecutivo, de este mismo trabajo.<sup>(10)</sup>

**B.- NATURALEZA JURIDICA DEL PODER LEGISLATIVO, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE NUESTRO DERECHO POSITIVO MEXICANO**

En el ámbito jurídico de nuestro país, la Constitución Política, señala claramente las funciones o atribuciones específicas que corresponden a cada uno de los poderes de la Unión.

Por lo que respecta al poder legislativo, estas atribuciones se encuentran contenidas, tanto en la manera de organizarse como de sus funciones y atribuciones específicas para cada órgano que compone a dicho poder, en los artículos 50 a 79 de la Carta Magna.

En tal virtud, la naturaleza jurídica del poder legislativo es la de crear, modificar, abrogar o derogar leyes emanadas de dicho órgano representativo y otras que expresamente le confiere la constitución, distintas a la acción propiamente legislativa.

---

(10) Véase Capítulo IV, inciso A). Pág. 115 y sigs.

Corresponde así, por supremo mandato constitucional al poder legislativo, el crear normas jurídicas de carácter general abstracto e impersonal, dirigidas a la sociedad que representa cada uno de los miembros que componen el Congreso General, con la sola taxativa de no contravenir la forma de gobierno del país ni contravenir los preceptos constitucionales en vigor.

Dentro de las funciones del poder legislativo, se encuentran también las de crear decretos, como se consigna expresamente en el artículo 70 de la máxima Ley fundamental, y con el objeto de establecer la distinción de lo que es LEY, y lo que se entiende por DECRETO, a continuación se expone el comentario que hizo la quincuagésima primera Legislatura, de la cámara de diputados del Congreso de la Unión. (11)

" La LEY sólo puede emanar del Congreso, en tanto que el DECRETO, puede ser una resolución de las cámaras o un mandamiento del ejecutivo ".

En este sentido definen a la LEY y al DECRETO de la siguiente manera:

LEY.- Es toda resolución del Poder Legislativo de carácter general, abstracto e impersonal que trata sobre materias de interés común.

(11) Rabasa Emilio y Caballero Gloria, MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION, Ed. LI Legislatura de la Cámara de Diputados, México 1982, Pág. 138.

DECRETO.- Se llama decreto a toda resolución relativa a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas, es decir, cuando se refiere a un objeto particular.

### C. - DEL CONGRESO DE LA UNION.

Según el artículo 50 de nuestra Carta Magna, el poder legislativo en nuestro país, se deposita en un Congreso General integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La regla general, es que cada cámara para el trámite de sus respectivos asuntos, los realizan de manera independiente y en recintos distintos, sin embargo existen algunos supuestos en los cuales se impone la obligación de hacerlo como Asamblea Unica, siendo estos casos los siguientes:

a) En la apertura de sesiones ordinarias a que se refiere el artículo 69, en relación con la primera parte del 65 de la Constitución, que establecen que el Congreso se reunirá el primero de noviembre de cada año, para celebrar el primer período de sesiones, y a partir del 15 de abril, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias; a la primera sesión asiste el Presidente de la República en la que presenta un informe por escrito y manifiesta el estado general que guarda la Administración Pública del País.



b) Cuando ocurre la falta del titular del Poder Ejecutivo Federal en los casos previstos por los artículos 84 y 85 - de la propia Constitución.

c) En el caso de la toma de posesión del cargo del Ejecutivo, supuesto en el cual, la protesta constitucional del - Presidente se hace ante el Congreso de la Unión, es decir ante la reunión de las dos cámaras.

Por último, existen facultades comunes para los órganos señalados, que se ejercitan separadamente; en este caso el - acto que realizan se agota en la cámara que lo lleva a cabo y se caracteriza porque corresponde exclusivamente a la administración interior de cada cámara; estas facultades se encuentran señaladas en el artículo 77 de la Constitución, al establecer expresamente que, cada una de las cámaras puede, sin - la intervención de la otra:

I.- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior,

II.- Comunicarse con la cámara colegisladora y con el - ejecutivo de la unión, por medio de comisiones de su seno,

III.- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el - Reglamento Interior de la misma, y

IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos --

miembros. En el caso de la cámara de diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de haberseles asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Como puede observarse, el Congreso como Asamblea Unica, o bien, actuando las cámaras por separado, tienen perfectamente delimitadas sus facultades constitucionales, cada una en su área especifica de competencia dentro de la cual opera la validez de sus actos, de no ser así, los actos que realizan son nulos, por falta de competencia, incurriendo también en la invasión de una jurisdicción extraña.

Pasemos ahora al análisis de la composición de cada una de las cámaras, así como de las facultades exclusivas de cada una de ellas.

### 1.- CAMARA DE DIPUTADOS

La cámara de diputados se compone de representantes de la nación electos en su totalidad cada tres años, por cada diputado propietario se elige un suplente.

La cámara de diputados se integra con 300 diputados -- electos según el principio de votación mayoría relativa, me--

diante el sistema de distritos electorales uninominales, y con 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votados en circunscripciones plurinominales.

Para la demarcación de los 300 distritos uninominales a que se ha hecho referencia, esta será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados, y para la distribución de los distritos electorales entre las entidades federativas, se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, pero en ningún caso la representación de un Estado podrá ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales se constituyen en el país, cinco circunscripciones electorales plurinominales y la forma de establecer la demarcación territorial de las mismas, se determinarán según lo establezca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (12)

El artículo 54 de la Constitución, establece una serie de Bases Generales para la obtención de dichos representantes de los partidos políticos contendientes en nuestro país, pero siendo esto materia de otro análisis, aquí sólo se hará refe-

---

(12) Publicado en el D.O.F. el 15 de Agosto de 1990.

rencia a la composición concreta de la cámara de diputados.

**REQUISITOS PARA SER DIPUTADO.**- Estos se encuentran señalados por el artículo 55 de la Carta Fundamental, siendo los siguientes:

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

De lo que resulta, que los mexicanos por naturalización, así como los que se encuentran impedidos en el ejercicio de sus derechos, no pueden ser votados para ser diputados, y por ende en estos casos se encuentran restringidas las prerrogativas a que hace mención el artículo 35 de la propia constitución.

b).- Tener 21 años cumplidos el día de la elección.

Cabe señalar que antes de la reforma a este inciso y que corresponde a la segunda fracción del artículo que comentamos, se llevó a cabo el 14 de febrero de 1972, y en él se contemplaba como requisito de edad, el de 25 años cumplidos, resultando obvio, porque se considero que a través de la reforma, a los 21 años ya se posee la capacidad necesaria para discernir con claridad cuales son los objetivos de su encomenda.

c).- Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él, con residencia efectiva de más de 6 me-

ses anteriores a la fecha de la elección.

Este requisito se sustenta para su normatividad, en -- que, el representante debe conocer los problemas más serios -- que aquejan a su distrito y que el ser originario o residente del mismo, por lo menos 6 meses, se presume enterado de los -- problemas que rodean al distrito en el cual pudiera llegar a ser electo.

d).- No estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de -- ella.

Esta disposición se entiende, en atención a que, de continuar con dichos mandos, podría llegar a influir en el resultado de los comicios.

e).- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni -- magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a -- menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días -- antes de la elección.

El segundo párrafo de esta fracción establece: " Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de -- su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos. "

Concluye el último párrafo de la citada fracción, con otro impedimento, al señalar que: " Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes de la elección. "

Por lo que se refiere al primer y último párrafo de la fracción que se comenta, considero que las razones de tales impedimentos, los cuales pueden ser subsanados con la renuncia a sus puestos, se debe precisamente a las funciones sociales que realizan y que al ubicarse en la hipótesis de ser electos para ocupar un cargo de elección popular, dejarían en el vacío la de impartir justicia y la de velar por el cumplimiento de los programas de estado; en tal situación se dedicarían casi exclusivamente a la de vigilar su campaña política, por lo que considero acertada por el Constituyente, dicha restricción.

Por lo que se refiere al segundo párrafo, considero que se debe en parte al comentario anterior, y por lo que se estaría en presencia de la renuncia a un cargo de elección popular, para desempeñar otro de la misma índole; sin embargo, tratándose de la renuncia al cargo de Gobernador y en virtud de ser este de carácter ejecutivo debe ser ésta previamente estudiada por el Congreso Local a que pertenezca el gobernador, resultando obvio que las renunciaciones en estos casos, sólo

proceden por causas graves o de notoria urgencia, pero en el caso que nos ocupa no se dan esos supuestos.

Esta disposición comentada la considero acertada, por - que de no existir dicho impedimento, se estaría dando la apertura a los gobernadores para pretender obtener otro puesto de elección popular al término de su mandato, sin embargo el párrafo en comento acepta implícitamente, que si un gobernador renuncia y esta es aceptada, podrá ser electo diputado o senador, según sea el caso, en otra entidad federativa distinta a la que gobierna.

f).- No ser ministro de algún culto religioso.

Este requisito o impedimento según se vea, se debe a la correlación que se hace en el artículo 130 de la Constitución, el cual establece la prohibición a los ministros de los ministros de los cultos para dedicarse o mezclarse en asuntos políticos del país, y específicamente se establece en el párrafo noveno de dicho precepto, que: " Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos de culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del gobierno, no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

El origen de la prohibición mencionada, se debe al papel que desempeño la iglesia en el siglo pasado y que trajo -

por resultado la supresión de los fueros eclesiásticos, llevados a cabo en las " Leyes de Reforma de Juárez " y plasmadas en la Constitución de 1857, retomadas en nuestra actual Constitución.

g).- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 de la Constitución.

Esta fracción señala la congruencia, en la prohibición a un diputado para ser reelecto en el período inmediato siguiente, en que deja de serlo, para estar acorde con el principio de la " NO REELECCION " de los representantes electos mediante el sufragio popular.

Se establece también que los diputados suplentes que hayan estado en el ejercicio, como diputados propietarios, tampoco podrán ser electos para el período inmediato siguiente.

#### a).- FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

No existen bases jurídicas que marquen la pauta para que el legislador se haya sustentado en otorgar a la cámara de diputados y otras a la colegisladora; ni en la reforma de 1874, ni en la Constitución actual, se descubre principio alguno que hubiera precedido la distribución de facultades; a lo sumo podría decirse que a la cámara popular, por antecedentes en otras legislaciones como la inglesa y la norteamericana, se encomendaron ciertas funciones relacionadas con los



fondos públicos, por estimarse que a dicho organismo incumbe el conocimiento de lo que es oneroso o agravante para el pueblo, como lo es la recaudación de contribuciones o reclutamiento de ciudadanos para formar las tropas del ejército; en cambio a la cámara conservadora y moderada, como el senado, se le otorgaron funciones relacionadas con el juicio político y aquellas otras que significan participación de ciertos actos del ejecutivo, pues unas y otras requieren ponderación e imparcialidad.

El artículo 74 de la Constitución, le encomienda a la cámara de diputados las facultades siguientes:

a).- Erigirse en colegio electoral para ejercer las atribuciones que la ley señala respecto a la elección de Presidente de la República.

b).- Las fracciones II, III y IV, de dicho artículo le confieren las facultades intimamente relacionadas con el manejo de fondos públicos.

c).- Las fracciones V del artículo 74 y VII del 76, facultan a la cámara de diputados en colaboración con la de senadores para conocer de las acusaciones que se hagan de los funcionarios públicos que gozan de inmunidad, así como el desafuero de los mismos.

d).- Las fracciones VI y VII, que establecían el otorgamiento o negación de los nombramientos de magistrados del Tri

bunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que eran sometidos a la consideración de la cámara de diputados, por el Presidente de la República; así como la de declarar justificadas o no las peticiones de destitución de autoridades judiciales que le sometía el mismo presidente respectivamente, fueron derogadas.

La primera, mediante la publicación del Diario Oficial de fecha 10 de agosto de 1987, para ajustarla con la reforma que sufrió el artículo 73 fracción VI, base 3º, inciso H) y base 5º, de la misma fracción constitucionales, y en la cual se le confirió a la ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, la facultad concedida a la cámara de diputados en la aprobación de los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La segunda se derogo el 28 de diciembre de 1982, para ajustarla a la reforma del Título Cuarto de la Constitución, que dio origen a la " Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. "

e).- La fracción VIII, de manera abstracta señala: "Las demás que le confiere expresamente esta Constitución."

## 2.- CAMARA DE SENADORES

La cámara de senadores como órgano integrante del Congreso de la Unión, se compone de dos miembros por cada Estado

y dos por el Distrito Federal, con un total de 64 representantes de las Entidades Federativas, nombrados en elección directa y renovándose por mitad cada tres años.

Cabe hacer mención que hasta antes de la reforma al artículo 56 Constitucional, que contiene esta disposición, el total de los miembros que componen dicha cámara, ejercían sus funciones representativas por un período de 6 años, término en el cual se renovaba completamente. (13)

Sin embargo esta disposición de renovar por mitad a la cámara no es una novedad en nuestro país, pues hay que recordar que la Constitución de 1917 en su origen establecía que cada senador duraría en su encargo 4 años y que se renovaría por mitad cada 2 años. (14)

Dentro de las ventajas que representa esta renovación por mitad de sus miembros, se encuentra, según la propia exposición de motivos, la de que los senadores que continúen en el desempeño de sus funciones en la Legislatura siguiente, orientarán o enseñarán, valga la expresión, a los de reciente ingreso sobre las actividades propias de la cámara y sus funciones.

Por otra parte se presenta la ventaja, de que, el cam--

(13) Reforma publicada en el D.O.F., el 15 de diciembre de 1986.

(14) Art. 58 Constitucional, reforma pub. en el D.O.F. el 29 de noviembre de 1933.

bio de Presidente de la República cada seis años, el nuevo - mandatario se encontrara con la mitad de un senado que vivió la experiencia política del gobierno anterior, influyendo de esta manera en el que entra en funciones, para que cumpla con los programas que no fueron concluidos en dicho sexenio, interrumpiendo programas de gobierno creados por los anteriores - presidentes.

Se establece también, que por cada senador propietario, se elija a un suplente, esta disposición al igual que los diputados, tienen su razón de ser, en la prevención de que un representante " propietario ", no pueda desempeñar su cargo - por diversas circunstancias o razones, como podrían ser los - casos de fallecimiento, enfermedad grave, destitución, renuncia, etc. supuestos en los cuales entraría en funciones inmediatamente el " suplente ", sin necesidad de convocar a elecciones para cubrir la vacante, pues hay que recordar que la - naturaleza de representante, es por elección directa de la - ciudadanía a que corresponda dicho servidor público.

Para la declaración de que un senador ha sido electo se establece que esta función corresponde a las Legislaturas de cada Estado y a la Comisión Permanente del Congreso de la -- Unión en el caso de los senadores electos en el Distrito Federal.

REQUISITOS PARA SER SENADOR.- Se establecen los mismos que se necesitan para ser diputado, con la única excepción de

la edad, pues para ser senador, se requiere tener 30 años cumplidos el día de la elección.

**CALIFICACION DE LAS ELECCIONES.**- El artículo 60 de la Constitución, señala que la calificación de las elecciones de los miembros de cada cámara, así como la resolución de las dudas que hubiere sobre ellas, corresponde a cada cámara.

Para la calificación de sus miembros, la cámara de senadores erigido en colegio electoral, se integra con los presuntos senadores que hubieran obtenido la declaración de las Legislaturas de sus respectivos estados y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, así como de los senadores de la anterior Legislatura que continuará en el ejercicio de su encargo.

Los colegios electorales de cada cámara, serán la última instancia en la calificación de las elecciones, y esas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

Para la apertura de sesiones de la cámara de senadores se requiere la concurrencia de por lo menos dos terceras partes de sus miembros, y en la de diputados de más de la mitad de sus miembros, a este requisito se le denomina " QUORUM ".

Los diputados y senadores que habiendo sido electos no se presenten a desempeñar el cargo dentro de los 30 días siguientes a la apertura de sesiones, sin que medie causa justificada a juicio de la cámara respectiva, incurrir en responsa

bilidad, haciéndose acreedores a las sanciones que señale la ley, entendiéndose que por ese solo hecho no aceptan el cargo.

Se entiende también que los diputados y senadores que faltan diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva cámara, renuncia a concurrir hasta el período inmediato siguiente, llamándose en este caso a su suplente.

Tanto los diputados como los senadores propietarios, durante el período de su encargo, están impedidos para desempeñar otro empleo o comisión de la Federación o de los estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin previa licencia de la cámara respectiva; una vez otorgada dicha licencia cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación.

La misma regla se observará para los diputados y senadores suplentes, que estén en ejercicio.

La infracción a este impedimento se castigará con la pérdida del carácter de diputado o senador. El dispositivo legal que regula esta infracción, es el artículo 62 constitucional, que como veremos en otra parte de este estudio, ha traído una práctica viciosa en el Congreso y por ende, detrimento en la función legislativa. (15)

---

(15) Véase Capítulo IV, "detrimento del poder legislativo", y "conclusiones".

Los diputados y senadores, durante el desempeño de sus funciones gozan del llamado " FUERO CONSTITUCIONAL ", siendo inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus encargos, sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas.

A este respecto cabe hacer mención de lo señalado por los artículos 74 fracción V, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su parte conducente manifiesta que, " Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su cargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal, hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los Tribunales comunes ".

Los artículos constitucionales mencionados hacen referencia al llamado " DESAFUERO " o juicio político, como expresamente lo denomina la propia Constitución, y en ellos se precisa la manera de proceder en el desafuero de los representantes del poder legislativo, así como el de otros funcionarios.

a).- FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE SENADORES

Estas facultades se encuentran plasmadas en el artículo

76 de nuestra carta magna, siendo estas las siguientes:

a).- " Analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal en base en los informes anuales que el presidente de la república y el secretario del despacho correspondiente rindan al congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la unión. "

Un comentario a esta primera fracción del artículo 76 es la que nos da el Lic. Ignacio Romerovargas Iturvide, al decir: " En virtud de esta facultad la constitución coloca al senado en calidad de juez supremo del gobierno en materia internacional y diplomática, pues para que sea valido el tratado se requiere la aprobación hecha por el " consejo " de estados de la federación, que es el senado por simple mayoría del quórum, llamado el " VETO DEL SENADO " que no tiene apelación, además esta disposición pone al senado a la altura del poder constituyente, aunque de ninguna manera puede efectuar actos contrarios a la constitución o que la modifiquen, pero si puede alcanzar el carácter de constituyente al ratificar tratados o convenciones que pudieran ser orgánicos de nuestra carta magna. "(16)

b).- Ratificar los nombramientos que el ejecutivo haga de ministros, agentes diplomáticos, consules generales, em-

(16) Romerovargas Iturvide, Op. Cit., Pág. 285.



pleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y fuerza aérea nacionales.

Esta fracción esta relacionada con la facultad que le confiere la fracción IV del artículo 89 de la Constitución al presidente de la república.

c).- Autorizar al ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estacion de escuadras de otras potencias por más de un mes en aguas mexicanas.

d).- Dar su consentimiento para que el presidente de la república pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.

Estas últimas tres fracciones corresponden a funciones netamente administrativas de colaboración y control del poder ejecutivo.

e).- " Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el senado a propuesta en terna del presidente de la república, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos por la comisión permanente, conforme a las

mismas reglas.

En la parte final de esta fracción se establece que, - esa disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso; es decir que llegado el caso de - la desaparición de poderes en un estado, la declaratoria y - nombramiento de gobernador provisional, sólo la hará el senado, cuando la constitución del estado a que corresponda no - prevea la manera de hacerlo.

f).- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con - ese fin al senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el senado dictará su resolución, sujetándose a la constitución general y la del estado.

En el segundo párrafo de esta fracción se señala: " La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior. "

Hasta antes de la publicación de la Ley Reglamentaria - de la Desaparición de Poderes, el 29 de diciembre de 1978, - después de 104 años del establecimiento constitucional para - la reglamentación de las dos fracciones anteriores, el senado de la república, no se sujeto prácticamente a ningún trámite formal ni a consideraciones especiales, para determinar la - declaración de conflicto de poderes, sin que se haya allegado

datos que se considerarán para resolver el asunto en conciencia por así decirlo, como si se tratará de un jurado. (17)

" La facultad declarativa de desaparición de poderes se ha asimilado a la garantía de la forma republicana de gobierno norteamericano, pues en varios casos ocurridos en México, se han violado diversas disposiciones constitucionales relativas al sufragio y a las instituciones republicanas, como la prórroga indebida de los períodos constitucionales de la legislatura y del gobernador, causas que definen la forma republicana de gobierno en los Estados Unidos. Antes de la instauración de esta facultad dentro de las funciones del senado, se aplicaba el " auxilio federal ", que es la traducción, en nuestra constitución de la garantía de la forma republicana de gobierno." (18)

" La desaparición de poderes debe considerarse como una facultad extrema. Es una facultad constructora de los poderes constituidos en los estados, cuya declaratoria por el senado debe tener como efecto la sola constatación de hechos o abusos de poder. La declaratoria no fue formulada para nulificar las elecciones estatales ni deponer a los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo. Precisamente por ello,

---

(17) Antonio Martínez Baez, citado por Romerovargas Iturvide, Op. Cit., Pág. 286.

(18) Cámara de Senadores LIII Legislatura "EL SENADO MEXICANO POR LA RAZÓN DE LAS LEYES. HISTORIA DEL SENADO MEXICANO" T. tres: Ed. del Senado de la República, México 1987; -- Pág. 49.

la facultad fue incluida en la constitución con la expresa intención de ser reglamentada, lo cual no paso, sino 104 años después, de 1874 a 1978. En el interín, hubo proyectos interesantes que trataron de reglamentar no sólo la facultad declarativa, sino también la solución de conflictos políticos ligados tanto en las circunstancias de su aplicación como en la propia constitución, pues se encuentran señaladas en las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional.

La ley reglamentaria, aprobada en 1978 reúne los supuestos bajo los cuales procede la declaratoria de desaparición de poderes, siendo éstos los siguientes: "(19)

- 1.- Cuando los poderes locales quebranten los principios del régimen federal.
- 2.- Cuando las autoridades estatales se prorroguen en sus cargos, después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubiesen celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.
- 3.- Cuando las autoridades estén imposibilitadas para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten el

---

(19) Idem.

orden del estado, la plena vigencia de la constitución y las leyes.

- 4.- Cuando abandonen el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.
- 5.- Cuando promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distinta de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la constitución.

En la historia de esta facultad, que va de 1879 a 1975, han ocurrido 63 declaratorias efectivas de desaparición. Los años más importantes han sido 1920, con 9 declaratorias correspondientes al régimen de De la Huerta, 1935, con 7 declaratorias, 1924 y 1927 con 5 declaratorias respectivamente y 1931 con 4 desapariciones. Los estados que han contado con desapariciones de sus poderes, han sido los siguientes: <sup>(20)</sup>

<u>ESTADO</u>	<u>NUM. DE DESPARICIONES Y AÑOS</u>
Coahuila	2 (1884 y 1913)
Colima	4 (1879, 1911, 1931 y 1935)
Campeche	1 (1920)
Chiapas	3 (1924, 1927 y 1936)
Durango	4 (1914, 1931, 1935 y 1966)
Guanajuato	3 (1932, 1935 y 1946)

---

(20) Ibidem. Págs. 49 y 50.

Guerrero	7 (1911, 1913, 1918, 1935, - 1941, 1954 y 1975)
Hidalgo	1 (1975)
Jalisco	5 (1876, 1882, 1920, 1930, - y 1931)
México	1 (1920)
Michoacán	1 (1920)
Morelos	7 (1911, 1913, 1920, 1923, - 1924, 1925 y 1927)
Nayarit	3 (1927, 1929 y 1931)
Nuevo León	2 (1876 y 1885)
Oaxaca	2 (1920 y 1924)
Puebla	3 (1920, 1924 y 1927)
San Luis Potosí	2 (1928 y 1941)
Sinaloa	1 (1935)
Sonora	2 (1913 y 1935)
Tabasco	3 (1887, 1920 y 1935)
Tamaulipas	5 (1914, 1918, 1919, 1924 - y 1947)
Tlaxcala	1 (1933)
Veracruz	1 (1927)
Yucatán	1 (1920)

A partir de la vigencia de nuestra constitución de 1917, se observa que las solicitudes que han prosperado para que el senado efectuará las declaraciones de desaparición de poderes,

han procedido del presidente de la república. Este sistema - ha sido modificado a partir de la Ley de 1978, en la cual se excluye al poder ejecutivo federal para solicitar estas declarativas, sin embargo a partir de dicha ley no se han dado nuevas declaraciones de desaparición de poderes. (21)

De la practica sobre los casos de desaparición de poderes, se han esgrimido múltiples argumentos que en el fondo se reducen a las siguientes causas. (22)

1.- Violaciones al voto público.- 6 casos: Tamaulipas - 1918; Chiapas 1924; Colima 1931; Tlaxcala 1933; Chiapas 1936\_ y Guerrero 1941.

2.- Sublevación de los poderes locales contra la federación.- 5 casos: Guerrero 1918; Tamaulipas 1919; Chiapas 1927; Sonora 1935 y San Luis Potosí 1938.

3.- Consolidación de movimientos revolucionarios.- 13 - casos: Michoacán 1920; Jalisco 1920; Tamaulipas 1920; México\_ 1920; Puebla 1920; Campeche 1920; Yucatán 1920; Oaxaca 1920 y Morelos 1920, 1923, 1924, 1925 y 1927.

4.- Movimiento rebelde interno.- 2 casos: Puebla 1924 y Jalisco 1930.

5.- Conflictos políticos.- 5 casos: Nayarit 1927; Vera-

---

(21) Idem.

(22) Idem.

cruz 1927; Nayarit 1931; Jalisco 1931 y San Luis Potosi 1941.

6.- Dualidad de poderes.- 4 casos: Jalisco 1876; Nuevo León 1876; Chiapas 1924 y Puebla 1927.

7.- Responsabilidad oficial.- 14 casos: Nayarit 1929; - Durango 1931; Guanajuato 1931; Tabasco 1935; Colima 1935; Guerrero 1935; Guanajuato 1935; Sinaloa 1935; Guanajuato 1946; - Tamaulipas 1947; Guerrero 1954; Durango 1966; Guerrero 1975 e Hidalgo 1975.

8.- Prorroga de funciones.- 1 caso: Durango 1935.

9.- Vacío de poder.- 2 casos: Oaxaca 1920 y Morelos - 1920.

Como se puede observar, las causas enlistadas en casi todos los puntos hubieran correspondido a otras medidas de intervención federal, sólo los últimos puntos corresponden a los supuestos de la función declarativa de desaparición de poderes, es decir, LA PRORROGA DE FUNCIONES Y EL VACIO DE PODER.

Por lo que se concluye, que la influencia del ejecutivo federal en la actividad del senado, era extraordinariamente fuerte. En casi todos los casos, era gobernación quien presentaba ante el senado la iniciativa pidiendo la desaparición de poderes y la situación resultaba más grave, cuando en lugar del senado, era la comisión permanente, sin calidad repre



sentativa como lo es, la que se abocaba todos los trámites de declaración y supresión de los poderes de un estado. (23)

g).- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de la constitución.

Para los efectos del procedimiento del " JUICIO POLITICO " a que hace referencia este inciso, relacionado con los artículos 74 fracción V y 110 de la propia constitución, así como del artículo 61 de la Ley Orgánica del Congreso General, se establece que la cámara de diputados previa declaración de la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión de esa cámara y después de haberse substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado, se procederá a la acusación respectiva ante la cámara de senadores, y ésta conociendo de la acusación, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en dicha sesión, pero también previa la practica de las diligencias correspondientes y con audiencia del inculcado.

Las delcaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inatacables.

---

(23) Antonio Martínez Baez, citado por Romero Vargas Iturvide, Op. Cit. pág. 286.

El procedimiento del juicio político con detalle se encuentra plasmado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

h).- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de las solicitudes de licencias y renunciaciones de los mismos funcionarios, que les someta el presidente de la república.

Para los efectos de este inciso, se deberá observar lo dispuesto por los artículos 96, 98, 99 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en sus partes conducentes, señala el primero de ellos lo siguiente:

"Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte serán hechos por el presidente de la república y sometidos a la aprobación de la cámara de senadores, la que otorgará o negará dicha aprobación dentro del improrrogable término de diez días, pero si la cámara no resuelve dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos."

En el caso de que la cámara de senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el presidente de la república hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido para la aprobación de dicha cámara en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período de sesiones, den-

tro de los primeros diez días, el senado deberá aprobar o reprob<sup>ar</sup> el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el "magistrado" nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Pero si el senado desecha el nombramiento, cesará desde luego sus funciones el ministro provisional, y el presidente de la república someterá nuevo nombramiento a la aprobación del senado en los términos señalados con anterioridad.

Sin la aprobación del senado, no podrán tomar posesión los "magistrados" de la Suprema Corte, nombrados por el presidente.

Este artículo que se describe, contiene errores de estilo en su redacción, ya que hace mención en dos de sus líneas a los "magistrados", sin olvidar que estos, aun cuando pertenecen al poder judicial, no forman parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino de los tribunales unitarios y colegiados de circuito, siendo nombrados estos a su vez, por la propia corte; y con el objeto de evitar probables confusiones se debiera unificar el criterio en el texto señalado en los lugares correspondientes "ministro" y "ministros" respectivamente.

El artículo 98 se refiere a las faltas de los ministros numerarios que excedan de un mes, en este supuesto, el presidente de la república someterá el nombramiento de un ministro provisional a la aprobación del senado o de la comisión perma

nente en el receso de aquel, observándose las reglas del artículo anteriormente comentado.

En el orden siguiente el artículo 99 señala el motivo y los órganos competentes para el análisis de las renunciaciones de los ministros de la corte, siendo estas procedentes sólo por causas graves y sometidas al ejecutivo, quien, si las acepta, las deberá enviar al senado o a la comisión permanente para su aprobación.

Por lo que toca a las licencias, el artículo 100 establece que sólo serán sometidas a la aprobación de la cámara de senadores, aquellas que excedan de un mes.

i).- La fracción IX del artículo 76 de la constitución, fue derogada el 28 de diciembre de 1982, para ajustarla en sus términos al comentario que se hizo a la fracción VII del artículo 74. (24)

j).- Por último la fracción X del artículo 76, sobre las facultades exclusivas que se le confieren al senado, de manera abstracta señala lo siguiente: " las demás que la misma constitución le atribuya ".

Para concluir con esta parte relativa a las facultades exclusivas a la cámara de senadores, se dice que tiene como

---

(24) Véase " facultades exclusivas de la Cámara de Diputados ", inciso a). Sub-inciso "e". Págs. 41 y 42.

propósito establecer un principio de colaboración y responsabilidad mutúa entre ese órgano y el ejecutivo, así como mantener la existencia y funcionamiento del pacto federal. (25)

En términos generales estas atribuciones pueden clasificarse en:

- 1.- Facultades referidas al orden político internacional. (Fracción I, II y III).
- 2.- Facultades referidas al orden político interno. (Fracción II, IV, V, VII y VIII).

#### D.- PROCESO DE FORMACION DE LAS LEYES

Algunos autores lo denominan, procedimiento legislativo, y a decir del Lic. Jorge Madrazo, el proceso legislativo se reserva propiamente para la actividad jurisdiccional. (26)

Sin embargo para los fines del presente estudio, se denominará " Proceso de formación de las leyes ", por creer que procedimiento es una etapa mucho más amplia, que la de proceso, pues la primera implicaría hablar desde el motivo propio de la concepción de quién somete una iniciativa de ley, para

---

(25) Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria, op. cit. págs. 159 y 160.

(26) Diccionario Jurídico Mexicano P-2  
Porrúa/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.  
2ª edición, México, Edit. Porrúa, S.A., 1988. Pág. 2564.

que ésta sea creada y concluyendo con el momento concreto de su aplicación a un caso particular, etapas que no comprende propiamente el presente estudio.

Aquí sólo nos ocuparemos, del momento concreto, en que es presentada materialmente una iniciativa ante la cámara respectiva que concluye con el momento en que una ley aprobada inicia su vigencia.

En este contexto de ideas, el Proceso de Formación de las Leyes, atañe al poder legislativo en su primera etapa, y al poder ejecutivo en su intervención final. Así nos encontramos con la primera fase denominada Iniciativa y continuada en el proceso de formación por la discusión, aprobación, expedición, sanción, publicación e iniciación de la vigencia, que a continuación se analizará cada una de estas fases por separado.

**INICIATIVA.**- Esta se encuentra debidamente plasmada por el artículo 71 de la Constitución política y regulada en cuanto a su forma por los artículos 55 a 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que señalan expresamente que el derecho de iniciar leyes en nuestro país compete:

- a) Al Presidente de la República,
- b) A los Diputados y Senadores al Congreso General, y
- c) A las Legislaturas de los Estados.

Cabe señalar a este respecto, que con la reforma al artículo 73 fracción VI, publicada en el Diario Oficial el 10 de agosto de 1987, se debiera agregar a un cuarto órgano con facultades constitucionales para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión,<sup>(27)</sup> siendo éste:

d) La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En cuanto al trámite interno que se da a las iniciativas en las cámaras del Congreso, se establece que las presentadas por el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea de representantes del Distrito Federal, estas pasen inmediatamente a comisión, y que las presentadas por los diputados y senadores se sujeten a los trámites que designa el Reglamento de Debates.

En relación con las iniciativas presentadas por el ejecutivo de la unión y por las legislaturas de los estados, han recibido por algunos tratadistas la denominación de "privilegiadas", por que estas, una vez presentadas ante la cámara respectiva, inmediatamente pasan a la comisión correspondiente, para su estudio. en cambio las proposiciones que no sean propiamente iniciativas de ley, presentadas por uno o más individuos de la cámara, se sujetarán a varios trámites previos, como son:

---

(27) Véase Cap. III, i. "C", apartado 4, pág. 102.

a) Que se presenten por escrito y firmadas por sus autores, ante el presidente de la cámara, debiendo ser leídas en la sesión en que sean presentadas por una sola vez, pudiendo el autor o autores exponer los fundamentos y razones sobre su proposición o proyecto.

b) Hablarán una sola vez dos miembros de la cámara uno en pro y otro en contra, de preferencia el autor del proyecto o proposición.

c) Terminada la intervención anterior, inmediatamente se preguntará a la cámara si se admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la comisión o comisiones a que corresponda, y en el segundo caso se tendrá por desechada.

Este trámite a decir de algunos autores, obedece a la conveniencia de no entorpecer la labor de las comisiones con proposiciones que en concepto de la cámara no merezcan ser tomadas en consideración.

Sin embargo, si una iniciativa o proyecto de ley es remitida por una cámara hacia la otra, ésta si pasa inmediatamente a comisión.

Así pues, la primera fase del proceso de formación de las leyes, culmina con el trámite a comisión, donde se estudiarán y analizarán las proposiciones e iniciativas de leyes, por los miembros que componen dichas comisiones, para que en



la ulterior etapa del proceso, se someta a la discusión del pleno de la cámara.

Antes de concluir esta primera fase, diré que existe un caso de excepción a la regla anterior, es decir, al de trámite a comisión, que establece el artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, y que éste se ha dado en la práctica de nuestro proceso legislativo, en tiempos de la segunda guerra mundial y en casos aislados con anterioridad a ese fenómeno social, siendo esta excepción en los " casos urgentes o de obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes ", situación en que eran puestos a discusión inmediatamente después de su lectura.

2.- DISCUSION.- Es el acto por el cual las cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas.

Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones ".

" La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribu-

ciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos - los cuales deberán discutirse primero en la cámara de diputados " (fracción H del artículo 72 constitucional).

" A la cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley suele llamársele Cámara de origen; a la otra se le da el calificativo de revisora ". (28)

Esta fase del proceso legislativo, se encuentra debidamente regulada por los artículos 95 a 134 del reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, que en las partes conducentes de su tramitación, establecen lo siguiente:

Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa proposición u oficio que la hubiere provocado y, después, el dictámen de la comisión a cuyo examen se remitió el voto particular, si lo hubiere; el presidente formará una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión.

Todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general, o sea en su conjunto, y después en lo particular, cada uno de sus artículos, cuando conste de un sólo artículo será discutido una sola vez; los miembros de la cámara hablarán alternati

---

(28) García Maynez, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho". 31ava ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1980, págs. 54 y 55.

vamente en contra o en pro, llamándolos el presidente por el orden de las listas, comenzando por el inscrito en contra; - los individuos de la comisión y el autor de la proposición, - podrán hablar más de dos veces. Los otros miembros de la cámara sólo podrán hablar dos veces sobre un mismo asunto.

Los discursos de los individuos de las cámaras sobre cualquier negocio, no podrán durar más de media hora, sin permiso de la cámara.

Siempre que al principio de la discusión lo pida algún individuo de la cámara, la comisión dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictámen y aun leer constancias del expediente si fuere necesario, acto continuo seguirá el debate.

Ninguna discusión se podrá suspender, sino por las siguientes causas:

Primera.- Por ser la hora que fija el reglamento para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo de la cámara;

Segunda.- Por que la cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad;

Tercera.- Por graves desórdenes en la misma cámara;

Cuarta.- Por falta de quórum, la cuál, si es dudosa, se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notoria, bastará la simple declaración del presidente;

Quinta.- Por la proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la cámara y que ésta sea aprobada; no podrán presentarse más de una proposición suspensiva en la discusión de un negocio.

Cuando algún individuo de la cámara quisiera que se lea algún documento en relación con el debate para ilustrar la discusión, pedirá la palabra para el sólo efecto de hacer la moción correspondiente y aceptada que sea por la cámara, la lectura del documento deberá hacerse por uno de los secretarios, continuando después en el uso de la palabra el orador.

Antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la comisión dictaminadora y de los funcionarios a que alude el artículo 53 del reglamento. En los demás asuntos que sean económicos de cada cámara bastará que hablen tres en cada sentido, a no ser que ésta acuerde ampliar el debate. (29)

Cuando hubieran hablado todos los individuos que puedan hacer uso de la palabra, el presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido; en el primer

---

(29) Este art. se refiere a los Secretarios de estado, jefes de Departamentos Administrativos, Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

caso se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo, continuará la discusión, pero bastará que uno hable en pro y otro en contra, para que se pueda repetir la pregunta.

Antes de que se declare si el punto está suficientemente discutido, el presidente leerá en voz alta las listas de los individuos que hubieran hecho uso de la palabra y de los demás que aún la tuvieran pedida.

Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido, si es aprobado, se discutirán en seguida los artículos en particular; en caso contrario se preguntará en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá en efecto, para que lo reforme, más si fuere negativa, se tendrá por desechado.

Cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, en el segundo volverá el artículo a la comisión. Existen 3 clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula, según el artículo 146 del Reglamento Interior.

Si es desechado un proyecto en su totalidad, o en alguno de sus artículos, hubiere voto particular, se pondrá éste a discusión, con tal de que se haya presentado por lo menos -

un día antes de que hubiese comenzado la discusión del dictámen de la mayoría de la comisión.

Si algún artículo constare de varias proposiciones, se pondrá a discusión separadamente una después de otra, señalando previamente su autor o la comisión que la presente.

Cuando nadie pida la palabra en contra de algún dictámen, uno de los individuos de la comisión informará sobre los motivos que ésta tuvo para dictaminar en el sentido que lo ha ya hecho, procediéndose a la votación; cuando sólo se pidiere la palabra en pro, podrán hablar hasta dos miembros de la cámara; cuando sólo se pidiere la palabra en contra, hablarán todos los que la tuvieren, pero después de haber hablado tres, se preguntará si el punto está suficientemente discutido.

En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados; leída por primera vez una adición, y oídos los fundamentos que quisiera exponer su autor, se preguntará inmediatamente si se admite o no a discusión, admitida se pasará a la comisión respectiva - en caso contrario se tendrá por desechada.

Cuando los Secretarios de Despacho y demás funcionarios que menciona el art. 53 del Reglamento, fueren llamados por la cámara o enviados por el ejecutivo para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse, sin -

que por esto deje de verificarse la discusión el día señalado; antes de comenzar la discusión podrán los funcionarios informar a la cámara lo que estimen conveniente y exponer cuantos fundamentos quieran en apoyo de la opinión que pretenden sostener.

Los Secretarios de Estado y demás funcionarios que menciona el art. 53, no podrán hacer proposiciones ni adición alguna en las sesiones. Todas las iniciativas o indicaciones del ejecutivo deberán dirigirse a la cámara por medio de oficio.

Todos los proyectos de ley que consten de más de 30 artículos podrán ser discutidos y aprobados, por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que los dividieren sus autores o las comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde la cámara respectiva, a moción de uno o más de sus miembros; pero se votarán separadamente cada uno de los artículos o fracciones del artículo o de las secciones que este a debate, si lo pide algún miembro de la cámara y ésta a prueba la petición.

En la discusión en lo particular, se podrán apartar los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la Asamblea quieran impugnar, y lo demás del proyecto que no amerite discusión, se podrá reservar para votarlo después en un sólo acto; también podrán votarse, en un sólo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la

totalidad de sus artículos, en lo particular siempre que no -  
 hayan sido impugnados.

Algunos autores se refieren de manera general a ésta -  
 etapa de la discusión, con la mecánica establecida por el --  
 art. 72 de nuestra Carta Magna, que señala una serie de su- -  
 puestos que podría enfrentar una iniciativa de ley o decre--  
 to; pero dicha mecánica engloba 3 etapas del proceso de forma  
 ción de las leyes, que son: la DISCUSION y la APROBACION, por  
 parte del Congreso, y la facultad del ejecutivo para SANCIO--  
 NAR ( veto ) los proyectos en los que no este de acuerdo, por  
 lo que a éste respecto se resumiran a continuación los supues-  
 tos de dicha mecánica.

Primer caso.- El proyecto es rechazado en la cámara de  
 origen, según el inciso "g", por lo que no puede volver a pre-  
 sentarse en las sesiones de ese año.

Al rechazar de plano el proyecto, se manifiesta la vo--  
 luntad terminante de la cámara para no tomarlo en cuenta, se-  
 ría pues ocioso, insistir durante el mismo período de sesio--  
 nes en presentar dicho proyecto; pero si se presenta en el si  
guiente, las circunstancias pudieron haber cambiado, y en ese  
 caso, si se justificaria la nueva presentación.

Segundo caso.- El proyecto es aprobado en la cámara de  
 origen, pasando para su discusión a la colegisladora, (prime-  
 ra parte del inciso "a").



Tercer caso.- Llega el proyecto a la cámara revisora y es rechazado totalmente por ésta; en este caso se regresa a la cámara de origen con las observaciones hechas por la revisora.

Se examina de nuevo por la cámara de origen y si es aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cuál deberá tomarlo otra vez en consideración.

Si la cámara revisora lo aprueba por la misma mayoría, el proyecto pasará al ejecutivo, pero si lo reprueba, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones. (inciso "d").

Se brinda así oportunidad a cada una de las cámaras para que en una nueva discusión consideren su punto de vista en presencia de las observaciones de la otra cámara; si después de esa reconsideración no se ponen de acuerdo, sería inútil que la cámara de origen insistiera ante la revisora, por lo que el proyecto no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

Cuarto caso.- La cámara revisora rechaza parcialmente, adiciona o modifica el proyecto aprobado por la cámara de origen, la nueva discusión de la cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado, las adiciones o reformas, sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados.

Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la cámara de origen, se pasará todo el proyecto al ejecutivo para su promulgación.

Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta; y si por mayoría absoluta de votos de los presentes se desecharen en esta segunda revisión, dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al ejecutivo para su promulgación.

Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría de votos de los presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse, sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes (inciso "e").

Quinto caso.- El proyecto es aprobado en su totalidad por ambas cámaras, en cuyo caso, se remitirá al ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, ordenará su publicación inmediatamente (segunda parte del inciso "a").

Se entiende que el ejecutivo no tiene observaciones que hacer, cuando omite devolver el proyecto, dentro de diez días útiles, a no ser que, corriendo ese término, hubiere cerrado o suspendido sus sesiones el Congreso, pues en ese caso deberá hacerlo el primer día útil en que el Congreso este reunido. (inciso "b").

Sexto caso.- Si recibido el proyecto por el ejecutivo, es objetado en todo o en parte, regresará dicho proyecto con las observaciones del ejecutivo a la cámara de origen. A esta objeción se le denomina "veto del ejecutivo".

Si revisado nuevamente, es confirmado por las dos terceras partes del total de votos de cada cámara, el proyecto será ley o Decreto y pasará al ejecutivo para su promulgación - (inciso "e").

Concluida esta etapa de la DISCUSION en el Congreso, se procederá ahora, con el análisis de la siguiente etapa en el proceso de formación de las leyes, relativa a la APROBACION.

3.- APROBACION.- En relación con esta etapa, sólo cabe hacer unas consideraciones finales, pues como se dijo anteriormente en las hipótesis que señala el artículo 72 de la Constitución, se encuentra implícita esta etapa en la exposición anterior.

Por ende, se entiende a la aprobación, como el acto mediante el cual, el Congreso de la Unión, después de haber deliberado o discutido un proyecto de ley o decreto en ambas - cámaras, otorga su consentimiento para que éste, sea enviado al ejecutivo para sus efectos constitucionales.

4.- EXPEDICION.- Según el diccionario de la real academia de la lengua española, expedir es: mandar, remitir, despachar un documento, y aunque la mayoría de los autores no la consideran como una etapa en el proceso de formación de las leyes, es conviene precisar, que inclusive este término es empleado en la propia Constitución.

Mi consideración al respecto, es que esta etapa se refiere al acto material de mandar o remitir el documento que contiene el proyecto de ley o decreto aprobado por el Congreso y con las formalidades que señala el reglamento, enviado al ejecutivo para que lo promulgue y ordene su publicación.

REGLAS PARA LA EXPEDICION DE LAS LEYES.- Existen en el reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, una serie de reglas que se deben observar en la expedición de las leyes, así como la fórmula con la que se envían al ejecutivo, siendo éstas las siguientes:

a) Las leyes serán redactadas con precisión y claridad en la forma que hubieren sido aprobadas, y al expedirse, serán autorizadas por las firmas de los presidentes de ambas -

cámaras y de un secretario de cada una de ellas, si la ley hubiere sido votada por ambas.

El presidente de la cámara donde la ley tuvo origen, - firmará en primer lugar, la misma regla se observará respecto de los secretarios.

b) Cuando la ley fuere el resultado del ejercicio de facultades exclusivas de una cámara, la firmarán el presidente y dos secretarios.

c) Las leyes votadas por el Congreso General, se expedirán bajo la siguiente fórmula:

" El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:  
( aquí el texto de la ley o decreto ) "

Cuando la ley se refiera a la elección de presidente interino de la República, la fórmula será la siguiente:

" El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le dá el artículo 84 y 85 -  
( según el caso ), de la Constitución, declara "

d) Las leyes que las cámaras votaren en ejercicio de sus facultades exclusivas, serán expedidas bajo esta fórmula:

" La cámara de diputados ( o la de senadores ) del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio -  
de la facultad que le concede ( aquí el artículo. --

fracción o inciso que corresponda ) de la Constitución Federal, decreta: ( texto de ley ) ".

Con la expedición, concluye la labor del Congreso de la Unión en el proceso de formación de las leyes; y se inicia la actuación del ejecutivo de la unión, con la SANCION.

5.- SANCION (VETO PRESIDENCIAL).- Conforme al inciso "b" del art. 72 antes invocado, el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de los diez días hábiles posteriores a aquél en que los recibió, a esta figura jurídica se le denomina " veto ", las finalidades del veto son:

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

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

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder ejecutivo en el procedimiento legislativo. (30)

El veto es una institución conocida del derecho constitucional mexicano, pues estuvo reglamentada en la constitución de Cádiz (aa. 144 a 150); en la de Apatzingan (aa. 128 y

---

(30) Carpizo Mc. Gregor, Jorge; DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO Op. Cit. Pág. 3229.

129); en la de 1824 (aa. 55 y 56); en la de 1836 (aa. 35, 36 y 37 de la ley tercera) y en la de 1857 (a. 71). (31)

" Emilio Rabasa, entre las críticas que realizó a la Constitución de 1857, se refirió a la simple mayoría para superar el veto, ya que era partidario de que el veto sólo se pudiera superar por los dos tercios de votos ". (32)

Rabasa afirmó que: " La diferencia entre la simple mayoría y dos tercios de votos es considerable y hacia decir en aquella época que serviría para despojar al Congreso de la facultad legislativa ".

" El privilegio del veto no tiene tal poder, porque es simplemente negativo: es la facultad de impedir, no de legislar; y como una ley nueva trae modificaciones de lo existente, la acción del veto al impedirla, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad. El valor de los dos tercios de votos no puede calcularse simplemente por la aritmética, como ha hecho observar un escritor, porque es preciso agregar a los números la influencia moral del presidente en el ánimo de cada una de las cámaras, que tienen, hasta en los malos tiempos, una minoría de hombres sensatos, capaces de sobreponer los sentimientos comunes al juicio superior del bien público ". (33)

---

(31) Idem.

(32) Citado por Carpizo Mc. Gregor, Op. Ct. Pág. 3229.

(33) Idem.

El veto en México puede ser total o parcial, lo anterior es consecuencia de lo prescrito en el inciso "c" del art. 72 de la Constitución, que dice: " El proyecto de ley o decreto desechado, en todo o en parte por el ejecutivo... "

Se ha dicho que el veto parcial acrecienta los poderes del presidente en la labor legislativa, y que es un medio más completo y flexible que el que establecen aquellos sistemas - que sólo tienen el veto total como en Norteamérica.

El inciso "j" del art. 72 de la Constitución establece que: " El ejecutivo de la unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras - cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la cámara de diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por los delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la comisión permanente ".

Tal parece que todo aquello que no menciona el inciso "j" si es susceptible de ser vetado. Sin embargo no es así, - porque la regla sobre que puede vetar el presidente de la república se refiere únicamente a la materia del propio artículo 72.

Las leyes o decretos, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, es decir, cualquier otro acto del -



Congreso no es susceptible de ser vetado, así especificando, - el presidente no tiene facultad de veto respecto de:

- a) Las facultades exclusivas de cada una de las cámaras.
- b) Las facultades de la comisión permanente.
- c) Las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.
- d) Las facultades del Congreso reunido en Asamblea Única.
- e) Y conforme a la reforma del art. 70 en 1977, se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regula la estructura y funcionamiento internos del Congreso.

Hay que precisar que el presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales por que:

a) El art. 72 de la Constitución se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión.

b) Las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, ya que se encuentra ubicado entre el poder constituyente y los poderes constituidos - legislativo, ejecutivo y judi

cial - y no puede el presidente vetar las resoluciones de un órgano superior.

Para las dos siguientes etapas en el proceso de formación de las leyes se analizarán en forma conjunta la PROMULGACION y la PUBLICACION por estar íntimamente ligadas.

5 y 6.- PROMULGACION Y PUBLICACION DE LAS LEYES.- En la doctrina constitucional mexicana se ha discutido, si los conceptos promulgación y publicación son diferentes o si por el contrario la Constitución los utiliza como sinónimos, por lo que a continuación se hará una breve referencia de los siguientes tratadistas:

Para Felipe Tena Ramírez.- " Por la promulgación de la ley el ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir ". (34)

Con este acto, la ley adquiere valor imperativo, sin embargo no es obligatoria, sino hasta que su existencia es notificada, esto es, hasta que su publicación se realiza.

Para Eduardo García Maynes, la promulgación de la ley encierra dos actos distintos:

Por el primero.- El ejecutivo impone su autoridad para

---

(34) Tena Ramírez, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Op. Cit., Pág. 461.

que la ley se tenga por disposición obligatoria, y

Por el segundo.- (La publicación propiamente), el ejecutivo da a conocerla a quienes deban cumplirla. (35)

Para Ulises Schmill, la promulgación en México tiene - las siguientes funciones: " Reconocer un hecho; que el congreso de la Unión ha aprobado una ley o decreto y lo ha remitido al presidente de la república; el presidente de la república ordena también su observancia ". (36)

Afirma este tratadista, que en todo caso la promulgación no es la certificación de la regularidad del proceso legislativo.

Quiénes afirman la sinonimia entre la promulgación y la publicación se basan en la utilización, que hace la Constitución de ambos términos. Además de la fracc. I del art. 89, - la ley fundamental se refiere a la promulgación en el inciso "c" del art. 72, que en su parte conducente expresa:

"... Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación ".

El mismo art., pero en su inciso "a" prescribe:

---

(35) Citado por Jorge Madrazo; DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Op. Cit. Pág. 2638.

(36) idem.

" Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta la aprobare, se remitirá al ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente ".

De este modo, se hace evidente que para referirse a lo mismo el constituyente utilizó dos términos diferentes.

Jorge Carpizo, partiendo de la anterior consideración, opina: que el intérprete no puede distinguir cuando la constitución no lo hace, por lo que debe considerarse que ambas expresiones son sinónimas, agrega que la distinción entre ambos términos puede resultar peligrosa ya que después del período de la sanción, cuando el presidente interpone o no interpone su veto, la constitución no le da al ejecutivo facultad para hacer nuevas observaciones. De éste modo, el hecho de que el ejecutivo tuviera la facultad de revisar ( hacer nuevas observaciones ), si se satisficieron los requisitos del procedimiento legislativo se traduciría en un segundo "veto", nulificando la actividad del poder legislativo, pues amparado en esta facultad el presidente podría no publicar la ley. <sup>(37)</sup>

" La publicación de la ley no es una facultad discrecional del presidente de la república, que pueda o no pueda ejercer, si no que, es una obligación que ineludiblemente tiene que acatar. Si por alguna circunstancia el ejecutivo no pu-

---

(37) Idem.

blica la ley, el Congreso puede hacerlo de motu proprio". (38)

Ignacio Burgoa, considera que el hecho de que el presidente de la república se niegue a publicar una ley, siendo ésta una grave violación constitucional no origina acusación alguna, ya que el presidente en el desempeño de sus funciones sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común. (39)

Por su parte Jorge Carpizo, considera que esta omisión presidencial, si es causa de juicio de responsabilidad política y basa su afirmación en las siguientes consideraciones.

" Toda norma constitucional tiene sanción y para ello - están las garantías constitucionales, no están para que el - órgano de poder decida si los cumple o no, los tiene que cumplir, y en caso de que no lo haga, la propia ley fundamental se defiende y defiende a la persona a través de garantías -- constitucionales... en el caso de que el presidente no publique una ley, esta incumpliendo con una obligación constitucional, quebrantando el principio de la división de poderes." (40)

Por último se señala que la publicación de la ley, es una obligación que corresponde al poder ejecutivo, según se expresa en el art. 89 fracc. I de la constitución, para que -

(38) Ibidem, págs. 2638, 2639.

(39) Idem.

(40) Idem.

una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del país, a través del órgano de difusión oficial, llamado Diario Oficial, con lo que aquella adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y adquiere todos sus efectos.

8.- INICIACION DE LA VIGENCIA.- Es la fase culminante del proceso legislativo, que marca el momento a partir del cual una ley, debidamente publicada, adquiere fuerza obligatoria para quienes quedan comprendidos dentro de su ámbito personal de validez.

Tradicionalmente se ha dicho que el proceso o procedimiento legislativo esta integrado por seis diversas etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia. ( Se han agregado al presente estudio, la expedición y la promulgación, por considerar al primero como acto propio del legislativo y el segundo como acto propio del ejecutivo, en los términos expresados ).

Las reglas en derecho mexicano para saber cuando una ley inicia su vigencia se encuentran establecidas en los artículos 3 y 4 del código civil para el Distrito Federal, el cual estructura dos sistemas distintos como son:

El art. 3o. establece el sistema denominado " sucesivo ", al señalar que: " Las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otras disposiciones de observancia general, obli-

gan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial; para que las leyes, reglamentos, -- etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita\_ que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada 40 km. o fracción que exceda de la mitad".

Cabe hacer notar que el período que media entre la publicación de la ley y su entrada en vigor, se conoce en la doctrina como "vacatio legis".

La vacatio legis, responde a la idea de que, debe haber un término durante el cual, quienes deben cumplir la ley puedan enterarse de su contenido y obedecerla, consecuentemente transcurrido ese plazo, la ley obliga para todos los que se encuentran en su hipótesis normativa, haciéndose evidente el principio de que la ignorancia de la ley no excusa su cumplimiento.

Tomando como base a la vacatio legis, podemos descubrir las dos hipótesis que establece el art. 3o. del código civil:

a) En el lugar donde se publica el periódico oficial la vacatio legis será de tres días, y

b) En lugar distinto en que el periódico oficial es publicado, la vacatio legis se forma sumando a los tres días mencionados, un día por cada 40 kms. de distancia o fracción que exceda de la mitad.

El art. 4o. del código civil establece el segundo sistema, conocido como " sincrónico ", al establecer que:

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

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

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



## C A P I T U L O   I I I

### FACULTADES PARA INICIAR LEYES EN MEXICO

#### A.- CONCEPTO DE FACULTAD

" El concepto jurídico de facultad, indica que alguien está investido jurídicamente, por una norma de derecho, para realizar un acto jurídico válido, para producir efectos jurídicos previstos ". (41)

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

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

" El ejercicio de facultades ( capacidades ) privadas, es fácil de advertir, es, en cuanto a la función jurídica, de la misma naturaleza que la función que desempeña un órgano legislativo habilitado por el orden jurídico para establecer normas generales. En todos los casos, ( públicos y privados ) nos encontramos en presencia de una habilitación para crear normas jurídicas. (42)

---

(41) Tamayo y Salmorán Rolando, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO D.H., Op. Cit. Pág. 1407.

(42) Ibidem. Pág. 1408.

**B.- ORGANOS COMPETENTES PARA INICIAR LEYES EN MEXICO.**

Según manifestación expresa de los artículos 71 y 73 - fracción VI, base 3a. inciso J), de nuestro máximo ordenamiento legal, el derecho de iniciar leyes en nuestro país corresponde:

- a) Al Presidente de la República,
- b) A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión,
- c) A las Legislaturas de los Estados, y
- d) A la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

A este último órgano se le concedieron dichas facultades con la reciente reforma al artículo 73 de la Constitución para que las sometiera a la consideración del Congreso de la Unión, pero sólo en materias relativas al Distrito Federal.

Cabe señalar a este respecto, que mediante esta reforma, también se dio la apertura constitucional a la " iniciativa popular " de los ciudadanos de dicha entidad federativa, aclarando que estas únicamente comprenden aspectos administrativos como son el derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, debiendo presentarse dichas propuestas ante la Asamblea de Representantes, en los términos del art. 73 base 4a. párrafo segundo, en relación con la base 3a. inciso A) de dicho artículo y regulada en sus términos por los arts. 104 a 107 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes.

Anteriormente a la reforma, la Constitución no otorgaba ni expresa ni implícitamente, la facultad de ningún tipo de iniciativas a los ciudadanos del Distrito Federal como ahora se contempla, y sólo de alguna manera estuvo relegada dicha potestad, por el art. 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, -- el cual establece lo siguiente:

Art. 61.- " Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho a iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano presidente de la cámara a la comisión que corresponda, -- según la naturaleza del asunto de que se trate. las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones".

Pero esta facultad de otorgar iniciativa a la población no es exclusiva del Distrito Federal, ya que existen constituciones de los estados de la república, que también la otorgan a sus ciudadanos; aunque con diversas modalidades, ya que en el Distrito Federal se requiere la firma de diez mil ciudadanos organizados y en algunos estados basta que la iniciativa sea individual; así tenemos a los estados de Hidalgo, Morelos, México, Oaxaca, San Luis Potosí, Zacatecas, que la otorgan a los ciudadanos en todos los ramos de la administración; y a -

los estados de Nuevo León y Sinaloa que la otorgan a cualquier ciudadano ( de manera individual ).

Por lo que respecta a las iniciativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o al poder judicial, la Constitución no las contempla, aun cuando para algunos tratadistas, es la corte, la más apta técnicamente para iniciar leyes, por conocer plenamente la problemática jurídica que se presenta diariamente en los tribunales, porque no debemos olvidar que ella es la encargada de interpretar y aclarar los preceptos legales, así como subsanar sus "lagunas".

Sin embargo la realidad es que no se otorgan dichas facultades a la corte por estimarse que debe existir una completa separación entre las funciones del juez, que es el intérprete de la ley y las que corresponden propiamente al legislador, que es el creador de la misma.

Dice el Lic. Ortiz Ramírez, ¿ Cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de la Constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiere formulado ?<sup>(43)</sup>

Este impedimento que se hace a la Corte Suprema de Justicia o al poder judicial, también dificulta de las constituciones estatales, por que, a excepción de los estados de Campeche, Puebla y Nuevo León, todos los demás otorgan al Supremo

---

(43) Ortiz Ramírez, Op. Cit. pág. 376.

Tribunal de Justicia de sus respectivos estados, el derecho - de someter iniciativas ante el congreso local; y en estos casos considero que se encuentra debidamente justificado dicho proceder, más no en cuanto a la Corte, pues como se dijo, no puede ser ésta juez y parte a la vez, caso contrario sucede - con las iniciativas de los Supremos Tribunales de Justicia de los estados, por que de ser contrarias a la constitución federal, las iniciativas presentadas, serán estudiadas por la corte, como órgano supremo, revisor de la constitucionalidad de los actos de todos los demás órganos del estado, siempre y - cuando haya sido aprobada por el Congreso, aquella iniciati- va.

Esta limitación a la Corte, no siempre ha sido así, en nuestra vida política y jurídica encontramos que en las bases constitucionales y orgánicas de 1836 y 1843 respectivamente, sí se concedían facultades para iniciar leyes a la Suprema - Corte en el ramo de su competencia. (44)

Sin embargo, con la problemática constitucional que se ha - creado y que se desarrollará en el capítulo siguiente, considero - que la corte al sentar jurisprudencia de un precepto legal - debiera remitirla al Congreso General para su estudio, pero - no con el carácter de iniciativa de ley, por que en realidad no ha iniciado ninguna ley, sino que la ha interpretado, y que -

---

(44) Vease cap. 1, i "B", Págs. 4 y 8.

una vez analizada y considerada legalmente encauzada por el congreso, sea tomada la jurisprudencia como iniciativa de la cámara respectiva para ser integrada a la ley.

De los cuatro órganos facultados constitucionalmente para iniciar leyes, se analizarán los siguientes aspectos:

#### 1.- EJECUTIVO DE LA UNIÓN

Como se expuso anteriormente el art. 71 fracción I, faculta en primer lugar al presidente de la república, para iniciar leyes, sin embargo, son sumamente interesantes los debates parlamentarios, al rededor del art. 65 de la Constitución de 1857, que se proyectó en el art. 71 de nuestra actual Constitución.

El constituyente del 56 en su proyecto defendió la iniciativa legislativa en primer término, en favor del ejecutivo de la unión, y el constituyente del 17 transcribió literalmente aquel artículo que fue aprobado sin discusión y por unanimidad de votos, cabe señalar que ambos artículos no fueron ni han sido reformados en su contenido, hasta la fecha. (45)

Las repercusiones del art. 65 de la Constitución de 1857, no fue taxativamente recogida por las constituciones políticas estatales, ya que en su mayoría proclamaron que la

---

(45) Arnaiz Amigo, Aurora, Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, México, UNAM, 1983. Pág. 38.

iniciativa de leyes recidiera en primer lugar en los diputados de la legislatura local, así tenemos, que con excepción de los estados de Puebla, Campeche, Veracruz y Tabasco, que la conceden en Primer lugar al gobernador, el resto de los estados la conceden primero a los diputados al congreso del estado.

A este respecto cabe expresar las siguientes consideraciones:

a) Que el presidente de la república mexicana, a diferencia por ejemplo, del presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, tiene facultades para iniciar leyes en todas las materias, ya que este último solo tiene el derecho de " veto ".

b) El ejecutivo federal esta asociado a la función legislativa al otorgársele la facultad de emprender el proceso legislativo, mediante la iniciativa de leyes y decretos, atenuándose así la división de poderes y reconociéndose su aptitud, por el conocimiento de las necesidades públicas y de esta manera proponer a las cámaras proyectos acertados.

c) De hecho son las iniciativas del presidente de la república, las únicas que merecen la atención de nuestras cámaras, lo cual se debe no sólo a la impreparación de los legisladores, sino también al acrecentamiento del poder ejecutivo. (46)

---

(46) Ortíz Ramírez, Op. cit. Pág. 377.

En muchas ocasiones, los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, situación que en los últimos años ha venido cambiando algo, según el Dr. Jorge Carpizo; primero, dice el tratadista en comento, en virtud de lo que se denominó " diputado de partido " y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición; segundo, en razón de la reforma de 1977 a la integración de la cámara de diptuados que ha reforzado la presencia de la oposición en esa cámara. (47)

d) En los años de 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley enviados por el ejecutivo, fueron aprobados por unanimidad de votos en la cámara de diputados.

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

En contra de los proyectos votaron en 1943 el 4% de los diputados; en 1947 el 3%; en 1949 el 3%; en 1953 el 3%; en 1955 el 5% y en 1959 el 4%. (48)

e) Durante el período del presidente Alvaro Obregón, más del 98% de las leyes aprobadas por el Congreso fueron iniciativas presidenciales.

---

(47) Carpizo Mc. Gregor, Jorge, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO  
Op. Cit. Pág. 1723

(48) Ibidem. Pág. 1724.



Algunas iniciativas en nuestro país no han prosperado, pero quizá la principal razón se deba a que el presidente perdió interés en tales iniciativas, por ejemplo se menciona el proyecto de reformas a la Constitución que Calles remitió en noviembre de 1926 y que recogía las proposiciones de la primera convención nacional fiscal, y el proyecto de reforma constitucional que el presidente Cárdenas envió en 1936 y que contenía también proposiciones de carácter fiscal. (49)

INICIATIVAS RESERVADAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.-- Cuando el presidente envía un proyecto de ley al Congreso, en ejercicio ordinario de su derecho de promoción, la ley votada por el Congreso es "acto legislativo" que en su totalidad a éste corresponde, pues el autor de la iniciativa se redujo a poner en actividad al cuerpo deliberante, sin participar en su resolución.

En cambio cuando el presidente solicita la aprobación de algún nombramiento que constitucionalmente la requiera (ministros de la corte, agentes diplomáticos, coroneles del ejército, etc.), del acto resultante son coautores el presidente que hace el nombramiento y la cámara que lo aprueba.

Existen varias hipótesis constitucionales en las que aparentemente se trata de iniciativas reservadas al presidente, en realidad se trata de actos integrados por la concurren-

---

(49) Idem.

cia de dos voluntades de poder, como ejemplos tenemos los siguientes:

a) Cuando el Congreso aprueba la suspensión de garantías, acordadas por el presidente de conformidad con los títulos de las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la procuraduría general de la república. (art. 29 constitucional).

b) Los empréstitos concertados por el ejecutivo (art. 73 fracc. VIII).

c) Cuando el senado ratifica los tratados celebrados por el presidente (Art. 76 fracc. I).

d) La aprobación de los nombramientos realizados por el presidente (arts. 76 fracc. II y VIII; 89 fracc. III, IV y XVI; 96 y 98).

e) Las renunciaciones y las licencias por más de un mes de los ministros de la corte, acordadas favorablemente por el jefe del ejecutivo (arts. 99 y 100).

f) Los proyectos de leyes de ingresos y presupuestos de egresos que el ejecutivo federal hace llegar a la cámara de diputados (art. 74 fracc. IV.).

Difiere un tanto de las hipótesis anteriores la consistente en la verificación y aprobación de la cuenta anual, que debe rendir el presidente ante el Congreso (art. 74 fracc. -

IV). En este caso el Congreso no es copartícipe de la administración de los caudales públicos, sino simple revisor de la cuenta en que aquella administración se concreta.

Por lo que se concluye que el presidente de la república ha participado en la formación de casi todas las leyes vigentes en la actualidad y con excepción de unas cuantas no se ha visto involucrado en su formación, por ejemplo la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual por disposición expresa del art. 70 de la Constitución, no es necesaria su intervención, para que ésta sea observada legalmente.

## 2.- CONGRESO DE LA UNIÓN

En relación con la fracción II del artículo 71 de la Constitución, donde se establece el derecho de iniciar leyes y decretos a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, éste se encuentra sobradamente justificado, pues a ellos incumbe formalmente la función de crear leyes, y aun cuando en los textos de derechos no se abunde al respecto, dire, que al ser un órgano que representa la voluntad de la población, en el caso de los diputados y por otra parte la voluntad de los estados soberanos, en el caso de los senadores, quién, si no ellos, son los más facultados legalmente para expedir leyes, que atiendan las necesidades imperiosas para hacer frente a los sucesos que se dan en la realidad factica de

la población y los estados, es por ello imprescindible que las cuestiones manejadas en la presente investigación algún día llegarán a reflejarse en una actitud positiva por parte de los legisladores, para hacer valer el legado soberano que les otorga la constitución, y sean ellos los primeros en buscar las soluciones más acertadas y prácticas que añoran sus representados.

### 3.- LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS

La fracción III del aludido art. 71, confiere también el derecho de iniciar leyes o decretos a las legislaturas de los estados, por lo que a este respecto debe entenderse en un sentido amplio, no sólo a los diputados locales del respectivo estado, sino también al ejecutivo, que es el gobernador, encontrándose justificado dicho proceder para formular proposiciones ante el Congreso de la Unión, la sustentación del " pacto federal " como la denominan los tratadistas de la materia o federación como lo reconoce expresamente nuestra carta magna al referirse a la forma de gobierno. <sup>(50)</sup>

Sin embargo es preciso señalar, que la actitud pasiva e indiferente de las legislaturas de los estados, en relación con esta facultad, ha traído como consecuencia que desde el -

---

(50) Art. 40 Constitucional.

inicio de la vigencia de esta potestad, se hayan presentado - sólo unas cuantas iniciativas de leyes propuestas por las legislaturas, sin que haya prosperado alguna de ellas en el congreso; así tenemos por ejemplo, que en el mes de noviembre de 1877, la legislatura de Tamaulipas presentó una iniciativa para que se reglamentaran los artículos 3, 10, 26 y 27 de la - constitución vigente en ese tiempo, que fue la de 1857, sin - que ésta haya prosperado y hay ahí dos o tres más que corrieron igual suerte.

En lo que han tenido regular vigencia práctica, es en lo dispuesto por el art. 135 de la constitución, que establece que para tener plena validez una adición o reforma a la - propia constitución, éstas deberán ser aprobadas por las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso y - ser sometidas a la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados.

Por otra parte debe advertirse que las iniciativas de - las legislaturas de los estados, deberán referirse sólo a modificaciones a preceptos de la constitución política de la na - ción o a leyes de carácter federal, más no a leyes locales - del orden común, para no contravenir el principio de soberanía de los estados.

A este último cuestionamiento es oportuno señalar que - existen dos estados de la república, el de Tabasco y Veracruz,

que si otorgan el derecho a las demás legislaturas de la federación para iniciar leyes de aplicación en su jurisdicción federal. (51)

Sin embargo no rompen con el principio anterior, porque en aquél las iniciativas son enviadas por los estados hacia el Congreso General y en éste último, las iniciativas son enviadas de estado a estado.

#### 4.- ASAMBLEA DE REPRESENTANTES, RESPECTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Con la reforma presentada en diciembre de 1986 por el presidente de la república, para modificar los artículos 73, 74, 79 y otros más de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y estudiada que fue por el Congreso en el período extraordinario de 1987, surgió a la vida política y jurídica del país la " Asamblea de Representantes del Distrito Federal ", para la mencionada demarcación territorial; esto como consecuencia de la pretensión de un sector de la población de cambiar la sede de los poderes de la unión a otro espacio geográfico, proponiendo de esta manera la creación del Estado del Valle de México, como se consigna en el art. -

---

(51) CONGRESO DE LA UNIÓN LII LEGISLATURA, "Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones", - T VII, Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1985, Págs. 71-8 a 71-13.

44 de la carta fundamental.

El anhelo de un sector de la población, era, según la -  
 exposición de motivos que los ciudadanos participarán más ac-  
 tivamente en las decisiones políticas y jurídicas de su ámbi-  
 to territorial, tener su propio representante como sucede con  
 el resto de los estados ( gobernador ), lo que traería como -  
 consecuencia una transformación desde el punto de vista admi-  
 nistrativo, judicial, económico, etc. (52)

Por razones de infuncionabilidad, según la misma inicia-  
 tiva, este cambio no se llevó a cabo; sin embargo se creó una  
 Asamblea de Representantes, pretendiendo de esta manera aten-  
 der las inquietudes de la población del Distrito Federal.

Su función, según se desprende de las atribuciones con-  
 signadas en el art. 73 fracción VI, base 3a., inciso A), son  
 de naturaleza preponderantemente administrativa, pues éstas -  
 son las de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía  
 y buen gobierno, con la única limitación de no contravenir lo  
 dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso\_  
 de la Unión para el D.F.; pero para los fines del presente -  
 trabajo se analizará únicamente su naturaleza desde el punto\_  
 de vista que la propia constitución le atribuye, la facultad\_  
 de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

---

(52) CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION, DIARIO DE  
 LOS DEBATES, 27 de Abril de 1987, Págs. 15 a 26.

Establece el aludido art. 73 fracc. VI, base 3a, inciso

j).

" ... Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

... J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, le yes o decretos en materias relativas al Distrito Federal... Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las camaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictámen..."

El mecanismo para que las iniciativas sean presentadas ante el Congreso de la Unión, se encuentra regulado por los artículos 108 y 109 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes, los cuales establecen lo siguiente:

Art. 108.- " El derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en los términos del inciso J, de la base tercera fracción VI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos compete a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal."

El mismo artículo expresa en sus cuatro párrafos.



" Las iniciativas correspondientes podrán ser -  
presentadas por cualquier representante o grupo  
de representantes. "

" En caso de aprobarse el dictámen correspon- -  
diente, la Asamblea decidirá, igualmente, ante  
cual de las cámaras del H. Congreso de la Unión  
deberá presentarse. "

" Las iniciativas de leyes o decretos aprobados  
por el pleno, que se remitan al Congreso de la  
Unión, deberán contener el o los votos particu-  
lares, si los hubiere. "

" La comisión de la Asamblea que haya elaborado  
el dictámen de que se trate, tendrá la obliga-  
ción de acudir ante la cámara correspondiente,  
cuando ésta así lo solicite, para ampliar, ex-  
plicar o fundamentar la o las iniciativas de le-  
yes o decretos en cuestión. "

Por otra parte el art. 109 del mencionado reglamento -  
establece lo siguiente:

" Las iniciativas dictaminadas y no aprobadas -  
por la Asamblea de Representantes del Distrito  
Federal, no podrán volver a presentarse sino -  
hasta el siguiente período de sesiones. "

De las disposiciones anteriores se originan una serie de supuestos que analizados a la luz de los preceptos constitucionales se extendería a las facultades contenidas en el artículo 71 de la constitución, ya analizado, en virtud de que se trata de otro órgano con derecho a iniciar leyes o decretos, que tradicionalmente correspondía sólo al presidente de la república a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, luego entonces, ¿ por qué no incluir a la Asamblea de representantes en dicho precepto, para estar acorde con una depurada técnica legislativa ?

Considero que la explicación radica en que la Asamblea de Representantes, fue equiparada a una legislatura local, aun y cuando de la exposición de motivos se deduzca, que no fue esa, la finalidad como más adelante se observará; en el primer supuesto, de ser verdad que en la realidad se equipare a una legislatura local, traería serias repercusiones constitucionales y notorias desventajas respecto de los demás estados de la república, por las consideraciones siguientes:

a) Que existirían dos soberanías en un mismo territorio, con un poder federal y un poder local; que aun cuando en la exposición de motivos se dijo que "... Desde el punto de vista político, la teoría y la historia prueban que no es conveniente la coexistencia, sobre un mismo territorio, de un poder federal y un poder local. La soberanía tiene una dimen

ción externa y otra interna: la primera implica que no habrá un poder nacional por encima del poder del estado y la segunda conlleva la noción de que en el ámbito interno no habrá un poder comparable al poder del estado. La aplicación del principio de soberanía interna exige que los poderes federales - tengan un ámbito territorial propio, donde no exista ningún - órgano que ejerza poderes similares. "(53)

Por lo que se deduce, de la exposición de motivos, que no fue la finalidad equiparar a la Asamblea de Representantes a una legislatura local, como la de los demás estados, sin embargo de las atribuciones que se le concedieron se insiste, - en que si se trato de equiparar a una legislatura local, lo - cual trae como consecuencia desventajas respecto de los demás estados de la república, los cuales no contemplan un órgano - que reúna dichas características.

b) Que no obstante, que del dictámen de las " Comisiones unidas primera de Gobernación, de puntos constitucionales y del Distrito Federal ", de la cámara de senadores a la cual fue turnada para su estudio la iniciativa y donde mencionan - que la " competencia de este órgano que propone la iniciativa - tiende, precisamente, a satisfacer los requerimientos mencionados ( refiriéndose al deseo de la ciudadanía para interve-- nir en la resolución de problemas vinculados de manera inme--

---

(53) Idem.

diata a su vida cotidiana, como son, las opiniones y propuestas para la solución de los problemas vinculados con la prestación de servicios urbanos, como el alumbrado público, la recolección de basura, la vigilancia, seguridad ciudadana, transporte y la realización de obras públicas ), sin demérito de la facultad legislativa de carácter general que nuestra constitución otorga al Congreso de la Unión para ser ejercida en el Distrito Federal. "

Continúan en su exposición las comisiones diciendo: que estiman correcta la preservación de la facultad señalada en la fracción VI del artículo 73 constitucional a cargo del Congreso de la Unión, porque siguiendo los lineamientos de la exposición de motivos manifiestan; " la capital de la república ha pertenecido históricamente a toda la nación. La importancia de las actividades que en ella se realizan, su enorme peso económico y cultural en la vida del país, los recursos financieros necesarios para afrontar las necesidades de esta magna urbe, justifican plenamente que la regulación legislativa siga correspondiendo al Congreso de la Unión. A ello debe añadirse razones que también resalta el ejecutivo, como la consistente en que muchas normas expedidas para el Distrito Federal por el Congreso, son de aplicación en toda la federación, cuando se trata de asuntos de competencia federal."<sup>(54)</sup>

---

(54) Idem. Pág. 21.

A este último comentario de la exposición y del dictamen cabe señalar que aunque remotamente se esta previendo el impedimento para que la Asamblea de Representantes presente iniciativas tendientes a reformar, adicionar o modificar leyes o códigos de aplicación en materia de fuero común para el Distrito Federal y para toda la república en materia de fuero federal, no esta debidamente regulado dicho impedimento ni en el reglamento ni en la ley orgánica para la asamblea de representantes del Distrito Federal y sólo queda como criterio de la comisión dictaminadora del proyecto que fue sometido a su consideración, originando por ende una laguna jurídica, que en un momento determinado pudiera suscitar que un proyecto ideado y formado por la Asamblea de Representantes y sometido al Congreso para su aprobación se aplicará en toda la República en materia de fuero federal.

Con lo expresado sobre la Asamblea de Representantes, no quiero decir que la reforma sea negativa, lo que si creo, es que se deberían limitar y expresar con claridad las atribuciones de dicha asamblea.

## C A P I T U L O   I V

### DETRIMENTO DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO EN LA INICIATIVA DE LEYES

Un fenómeno jurídico que se ha presentado en la vida constitucional de nuestro país, relacionado con la actividad que deben desarrollar en su ámbito de atribuciones los poderes federales, es el que destaca la casi nula participación que le confiere nuestro máximo ordenamiento legal a los representantes del poder legislativo, misma que se encuentra plasmada en el art. 71 fracc. II; en virtud de ser el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el depositario de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos de la república, para que los legisladores atiendan las inquietudes sociales, económicas, políticas, culturales, etc. de los ciudadanos, y lograr de esa manera una convivencia más armónica y de equilibrio entre los súbditos del estado y sus gobernantes.

Lo anterior es así, porque el monopolio en que se ha convertido la iniciación de leyes, corresponde casi exclusivamente al ejecutivo de la unión, y así vemos surgir de las sesiones parlamentarias de las cámaras, leyes que en su origen fueron concebidas por el presidente de la república de manera individual, o a través de los secretarios de los diversos ramos, que dependen directamente de él.

Algunos de los factores que se considera han contribuido al problema del deterioro del poder legislativo en la iniciativa de leyes en nuestro país, son los siguientes:

a) FALTA DE PREPARACION DE ALGUNOS LEGISLADORES.- Pues es biensabido que algunos proceden de una muy disímil extracción, así tenemos a líderes sindicales, campesinos, organizadores populares, que su única virtud pareciera ser, la habilidad en el campo de la oratoria y su labor de proselitismo y convencimiento de los sectores que representan, pero carentes de toda noción en el ámbito jurídico; por lo que resultaría entendible que este tipo de representantes no lleguen a tener la convicción certera de la finalidad que se persigue con los proyectos de ley que son votados por ellos, para su plena eficacia en la comunidad a la que ha de aplicarse dicha ley.

b) SUPEDITACION DE ALGUNOS REPRESENTANTES, AL EJECUTIVO DE LA UNION.- Este factor es quizá uno de los problemas más comunes en nuestro medio jurídico, pues entraña el no ofender al presidente de la república, cuando éste, en uso de las facultades que le concede el art. 71 fracc. I de la Constitución, envía un proyecto de ley a alguna de las cámaras para que sea aprobado.

Esto quizá se deba a que la mayoría de los miembros que integran las cámaras pertenecen al partido triunfador en las elecciones, y por ende al partido del presidente triunfador, como lo establece la propia constitución, a través del art. -

54 fracc. IV, inciso "A", resultando por ello en la práctica - parlamentaria de nuestro país, que en muy pocas ocasiones un representante perteneciente al partido triunfador se oponga - a dicho proyecto, votándolo en contra.

c) INTERES PERSONAL DE LOS LEGISLADORES.- En relación - con este factor, algunos representantes olvidándose del carác - ter con que actúan ante el Congreso General, que es el de ve - lar por los intereses de quienes legaron su voto a favor de - ellos, para que los representara dignamente ante dicho congre - so, desvirtuan su encomienda para buscar beneficios propios, - realizando gestiones en favor de determinados grupos económi - camente fuertes, brindándoles concesiones u otro tipo de bene - ficios, que es aprovechado sólo por este reducido grupo de - personas y en muchas ocasiones en detrimento del resto de la - comunidad a la que representan.

Por otra parte, buscan también mantenerse vigentes en - los puestos públicos a los que aspiran, e inclusive de los - que ostentan como legisladores, pues ha sido tantas veces vis - to el hecho de que un diputado o senador perteneciente a una - legislatura, sea designado candidato a senador o diputado para - la legislatura venidera respectivamente.

Inclusive se han presentado varios casos, en que los - senadores, han solicitado licencia para desempeñar el cargo - de gobernador de una entidad federativa, por lo que se mantie - nen firmes en los puestos públicos, pero esto no significa, -



que sea una regla de los legisladores, para obtener nuevos -  
puestos, algunos quizá sí sean aptos para enfrentar nuevos -  
problemas.

d) FALTA DE INTERES POR PARTE DE ALGUNOS REPRESENTANTES,  
PARA DESARROLLAR SU ENCARGO COMO LEGISLADORES.- Este factor -  
lo podemos observar con la sola comparecencia personal a algu-  
na sesión de las cámaras, donde nos podremos percatar del au-  
sentismo de los representantes, llegando el caso inclusive, -  
de no reunirse el número suficiente de ellos para formar el -  
"quórum" necesario para que se pueda dar la apertura de las -  
sesiones.

Lo anterior se debe a que algunos legisladores se en- -  
cuentran ocupados realizando otros asuntos, generalmente de -  
los señalados en el inciso anterior, porque en la mayoría de  
los casos su inasistencia no se encuentra justificada por una  
causa grave, y en muy pocas ocasiones se encuentran desempe-  
ñando comisiones en el interior o fuera del país.

Por lo que cabe resumir, que la única explicación de -  
dicho ausentismo se debe a una falta de interés por parte de  
los representantes, que se han olvidado de la noble función -  
que los ciudadanos les han legado para que valen por sus inte-  
reses.

e) OBSTACULOS PARA TOMAR EN CUENTA LAS INICIATIVAS PRE-  
SENTADAS POR UN LEGISLADOR.- Por regla general toda iniciati-

va presentada por algún o algunos de los legisladores, revis- te un trámite previo, el cual debe ser sometido al pleno de - las cámaras para que estudiado en la sesión de Asamblea, y de - considerarlo procedente se turne a la comisión respectiva, pe - ro en la mayoría de los casos, estas propuestas sólo quedan - en eso, en propuestas, ello se debe a la pugna política que - existe en las cámaras, por que la mayoría de las propuestas - de los representantes de oposición se encuentran en lo que se - ha llamado " iniciativas congeladas ", que ni siquiera pasa - ron para ser estudiadas por las comisiones respectivas, sien - do éste un hecho, que en lugar de motivar nuevas propuestas - para reformar tal o cual ley, los hace desistir de sus inten - tos, so pena, de recibir críticas y abucheos, por el resto de - sus compañeros de cámara.

De lo que resulta, que el principal obstáculo que tie - nen los legisladores para presentar iniciativas, son los pro - pios legisladores, cuando no forman parte de la mayoría del - mismo partido político.

No se quiere decir con esto, que todas las iniciativas - presentadas por los legisladores, estén ajustadas a la reali - dad social a las que se pretende dirigir la norma, pero sí, - que resulta muy notable que las propuestas de los legislado - res de oposición e inclusive algunos del partido mayoritario, - se encuentren en su inmensa mayoría " congeladas ", lo que - hace dudar, que los representantes de oposición sean dignos -

representantes, por proponer leyes o reformas descabelladas o extravagantes, pero en los términos en que se expresa, considero que esto más bien reúne matices políticos que jurídicos, y que muy probablemente algunas iniciativas " congelas " hubieran resuelto los problemas que más atañen a la sociedad.

A los anteriores factores, que considero han contribuido al detrimento del poder legislativo en la iniciación de leyes hay que agregar otros dos, que considero de suma importancia y que han creado un notable menoscabo en las facultades que otorga la Constitución al poder legislativo, siendo estos:

- a) Las facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo federal, para legislar.
- b) La jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de leyes declaradas como inconstitucionales.

Las cuales a continuación se analizarán

#### A.- FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO DE LA UNIÓN

Este factor de detrimento en nuestros días ya no se ha presentado, pero tuvo su auge desde el siglo pasado y al inicio de la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y hasta concluida la segunda guerra mundial, y tenía que ser mediante una iniciativa del ejecutivo

vo de la unión siendo presidente el General Lázaro Cárdenas - del Río, quien presentara, el 14 de diciembre ante la cámara\_ de senadores, el proyecto de adición al art. 49 de la Consti- tución, solicitando que no se concedieran descriminadamente - dichas facultades, y en la exposición de motivos señaló lo - siguiente:

" Ha sido practica inveterada que el presidente de la - república solicite del H. Congreso la concesión de facultades exraordinarias para legislar sobre determinadas materias o - ramos, facilitándose así la expedición de leyes que se han es- timado inaplazables para regular nuevas situaciones y para - que la colectividad del estado pudiera desenvolverse en con-- cordancia con las necesidades del país... La administración\_ que presido estima, que la continuación indefinida de esa -- practica, produce el lamentable resultado de menoscabar las - actividades del poder legislativo, contrariando en forma que\_ pudiera ser grave el sistema de gobierno representativo y po- pular establecido por la constitución, puesto que reune, aun- que transitoria e incompletamente las facultades de dos poder- es en un solo individuo, lo cual, independientemente de -- crear una situación jurídica irregular dentro del Estado Mexi- cano, en el que la división en el ejercicio de poderes una de sus normas fundamentales, en el terreno de la realidad va su- mando facultades al ejecutivo con el inminente peligro de con- vertir en dictadura personal nuestro sistema republicano, de- mocrático y federal... Cree el ejecutivo de mi cargo que so-

lamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, mencionados en el artículo 29 Constitucional, se justifica debidamente la concesión de facultades extraordinarias y consecuentemente con este criterio el Gobierno que presido se propone no solicitarlas en lo sucesivo; pero a fin de que un punto de innegable importancia no quede sólo como simple propósito de una administración sino como norma orgánica y permanente a fin de evitar los vicios de gobierno señalados y fortalecer el régimen político en el que se sustenta el Estado Mexicano y que se consigna en el artículo 49 de la Carta Constitucional, vengo a iniciar la adición de este precepto en los siguientes términos: "(55)

Los términos en que se propuso adicionar al art. 49 de la Constitución, fue el siguiente:

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

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo -

---

(55) CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS - MEXICANOS. " Diario de los Debates " 14 de Diciembre de 1937. Pág. 12.

el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto - en el artículo 29. EN NINGUN OTRO CASO SE - OTORGARAN AL EJECUTIVO FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR. "

Sin embargo el loable avance que se había logrado con la anterior reforma, y que de alguna manera fortaleció al poder legislativo en sus facultades, pronto se vió nuevamente delegando facultades al ejecutivo, esto como consecuencia de la aprobación a la adición del segundo párrafo del art. 131 - y la reforma al 49 de la Constitución, el 23 de diciembre de 1950. (56)

Abundando más al respecto, se expresarán algunos puntos que se consideran importantes en el dictámen de las comisiones del senado, a las cuales fue turnado el proyecto, aprobado previamente por la legisladora a iniciativa del presidente de la república.

En el dictámen de la comisión se expreso lo siguiente:

" Creemos conveniente no rehuir los verdaderos alcances tanto teóricos como prácticos de dicha iniciativa, sino afrontarlos con toda claridad. Emplear eufemismos en casos como -

---

(56) CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS - MEXICANOS. " Diario de los Debates " 23 de diciembre de 1950. Págs. 5 a 8.

el presente en que están de por medio aspectos trascendentales de la vida económica y política del país, resultaría perjudicial. La cuestión se plantea en los términos siguientes: ...; Debe respetarse estrictamente el principio de la división tripartita de los poderes, consignada en la constitución, aun cuando la realidad indique la necesidad o conveniencia de no hacerlo en determinados casos; o debe atenderse excepcionalmente los imperativos de la realidad aun cuando sea en mengua de la rigidez del principio?... La verdad es que si se ataca el principio de la tripartición de los poderes, tanto cuando inconstitucionalmente se delega una facultad del legislativo en favor del ejecutivo, como cuando desde el propio ordenamiento constitucional se inviste a éste de una atribución que, por su naturaleza, debería corresponder a aquel... Técnicamente, el órgano constitucional que nuestro código político establece en el artículo 135 no tiene limitaciones a su soberanía: basta que diga que tal o cual acto es atribución de uno de los poderes para que, aun cuando éste no vaya de acuerdo con su naturaleza intrínseca, jurídicamente tal acto tenga el carácter de legislativo, ejecutivo o jurisdiccional, según el órgano del Estado al que haya sido confiado. "(57)

Concluyo la comisión diciendo que las cámaras del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los Es-

---

(57) Idem. Págs. 5 y 6.

tados actuando en los términos y conforme a los requisitos exigidos por el art. 135, tienen facultad para decidir en favor de cualquiera de los dos extremos de la alternativa, aun cuando en el propio ordenamiento constitucional existan disposiciones en contrario.

Por lo hasta aquí expresado, resulta clara la justificación que el Congreso dió para no contravenir una orden del ejecutivo federal, y ha legado desde entonces la facultad consignada en el segundo párrafo del artículo 131, que expresamente dice:

" El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad



dad concedida. "

Del dictámen expuesto se desprende el reconocimiento - expreso de que sí, se ataca el principio de la división de po - deres, justificándolo con una vaga y muy oscura interpreta- ción del art. 135 de la Constitución, al decir que aun cuando el acto de uno de los poderes no vaya de acuerdo con su natu- raleza intrínseca, para que el acto jurídicamente tenga el - carácter de legislativo, ejecutivo o jurisdiccional, basta - que se diga, que tal acto es atribución del órgano del estado al que se haya confiado.

Este razonamiento si se encuentra legalmente justifica- do por la propia constitución, cuando alguno de los poderes - realiza excepcionalmente actos de los otros poderes; lo que - no se justifica al caso que nos ocupa, pues disminuir, aumentar, suprimir e incluso crear otras cuotas a las tarifas de exportación e importación, tienen el carácter de permanentes, es decir durante todos los días del año.

Por lo cual dicha adición y reforma al art. 49, en reali- dad entraña la facultad legislativa en esta materia para el ejecutivo y además de manera muy arbitraria, pues el citado - párrafo señala la expresión " cuando lo estime urgente ", y - al final de dicho párrafo se pretende hacer creer que el Con- greso mantiene la supremacía de las facultades que fueron de- legadas al establecer: " El propio ejecutivo al enviar al Con - greso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aproba-

ción el uso que hubiese hecho de la facultad concedida. "

Sin embargo este hecho de someter a la aprobación del Congreso, sobre el uso de las facultades concedidas, ya no tiene razón de ser, pues los actos ya se realizaron, y si no se justificaron dichas facultades en nada va a cambiar su proceder; porque si se obstaculizaron las importaciones o exportaciones, o si proliferaron, es un hecho que acarreo perjuicios a la nación y quizá lo que se buscaría sería pretender justificar la conducta o acto del ejecutivo.

Por otra parte, del dictámen se desprende, que las cámaras del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados al delegar dichas facultades a favor del ejecutivo, no contravienen las disposiciones de la Constitución, porque dijeron, que no deben detenerse ante la consideración de que un principio es absolutamente inviolable, justificándolo con el dicho, de que: " El bienestar del pueblo mexicano y los intereses de la nación están por encima de los intereses individuales o de grupo, sino aun sobre la teórica intangibilidad de los principios. "

Considerando acertada la parte final del párrafo que antecede, pero difiriendo en el hecho de dejar al arbitrio del ejecutivo una cuestión de trascendencia importante, para el desarrollo de la nación. Pues con estas facultades tan amplias, el ejecutivo se encuentra en posibilidad de obstaculizar y poner diques a las exportaciones de un sector laborioso

de la población, mediante cuotas excesivas o de invadir el comercio nacional con productos de importación con tarifas reducidas, impidiendo las exportaciones de los productos naciona-  
les, como ejemplo de lo dicho podemos mencionar la quiebra -  
del grupo "Alfa" en el sexenio del presidente José López Por-  
tillo, o la incursión de México al GATT ( Comercio General de  
Aranceles ), que lejos de traer beneficios al país, ha traído  
perjuicios a la economía mexicana, encontrándose saturado en  
la actualidad, el comercio nacional con productos de infima -  
calidad, en el país de su fabricación.

Cierto es, que en el momento de la reforma no se pre-  
veían los adelantos científicos y tecnológicos, ni el comer-  
cio internacional como hoy en día los concebimos, sin embargo  
éste párrafo que se comenta ha contribuido para que prolife-  
ren estos hechos de nuestro tiempo, sin que el Congreso de la  
Unión haga comentarios al respecto, lo que corrobora el cues-  
tionamiento de la subordinación de un poder hacia otro.

Otro punto del dictámen para justificar la legación de  
dicha facultad, es en el sentido, de que las cámaras constitu-  
cionalmente tienen un limitado período ordinario de sesiones,  
con un máximo de 4 meses al año ( en 1950 ), y que no es reco-  
mendable convocar con demasiada frecuencia a períodos extraor-  
dinarios y que aun cuando se hiciera el cumplimiento de los  
términos y requisitos señalados por la Constitución, impediría  
una intervención rápida y eficaz del poder legislativo -

para hacer frente a cualquier emergencia monetaria o financiera.

Continúa diciendo el dictámen: en cambio el ejecutivo - actúa permanentemente por una parte y por la otra, de su intervención puede esperarse la agilidad de la concepción que son características del pensamiento y la acción individuales.

En la actualidad este hecho ya no se da, debido a que - en la actual legislatura se sesiona en dos períodos ordinarios de sesiones, iniciando el primero el 10. de noviembre pudiendo prolongarse hasta el 21 de diciembre de cada año, y el segundo período inicia el 15 de abril prorrogable hasta el 15 de julio del siguiente año.

Sin embargo, no creo que con esta prolongación de tiempo en las sesiones de las cámaras se revoquen las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo de la unión en el año de 1950.

Por otra parte, al señalar los términos y requisitos que impone la Constitución y que según el dictámen les impide a las cámaras la intervención rápida y eficaz, no es justificada por el hecho, de que se ha visto en la practica legislativa, el conjunto de reformas a las leyes fiscales " miscelánea fiscal " que han sido aprobadas en un muy breve lapso de tiempo, así mismo se considero por la comisión dictaminadora, que el pensamiento y la acción individual traen como conse-

cuencia la agilidad en la concepción del fenómeno que la motiva, lo que nuevamente lejos de justificar dicha acción, entorpece los resultados que son de daños incalculables para la nación, porque no se puede creer que un conjunto de 500 diputados y 64 senadores, puedan tener mayores errores que un sólo individuo, además que de el estudio concienzudo que se haga de la fijación de las tarifas de la exportación o importación depende en gran medida el desarrollo o retroceso del sector productivo al que corresponda.

De las anteriores consideraciones y en lo que corresponde a la reforma del art. 49 de la Constitución, éste quedo de la siguiente manera y que se encuentra vigente hasta nuestros días:

Art. 49.- " .....  
 .....  
 in fine... En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar. "

La importancia del tema que nos ocupa, radica en el hecho de que en nuestro derecho positivo mexicano, hemos vivido y se vive aun, en la actualidad, con leyes que fueron expedidas por el ejecutivo federal, sin el procedimiento legal que señala la Constitución Federal para que una ley revista el -

carácter formal de validez; así someramente tenemos por ejemplo el código de comercio publicado en el Diario Oficial del 7 al 13 de octubre de 1889, expedido por el Presidente Porfirio Díaz, en virtud de la autorización del decreto del 4 de julio de 1887, único código que se encuentra vigente y que corresponde a una etapa anterior a la Constitución Política de 1917.

El código penal para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931, expedido por el presidente Pascual Ortiz Rubio, en uso de las facultades concedidas por decreto de 2 de enero de 1931.

El código de procedimientos civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10. al 21 de septiembre de 1932 por el Presidente Pascual Ortiz Rubio, en uso de las facultades extraordinarias concedidas por decreto de 31 de diciembre de 1931, entre otras diversas leyes y códigos.

Para concluir este punto relativo a las facultades extraordinarias manifiesto que, no se encuentra fundamento legal para que el poder legislativo le haya otorgado dichas facultades al ejecutivo, para expedir el código penal para el Distrito Federal, y el código de procedimientos civiles para la misma demarcación territorial, ya que la Constitución Política de 1917, no existe ningún precepto que regulara la delegación de la función legislativa al ejecutivo de la Unión.

Solamente los artículos 9 y 15 transitorios de dicho ordenamiento le concedieron facultades para expedir la Ley Electoral, conforme a la cual debían celebrarse las elecciones - de los poderes de la Unión, y para expedir la ley de Responsabilidad Civil aplicable a los autores, cómplices y encubridores de los delitos cometidos contra el orden constitucional - en el mes de febrero de 1913 y contra el gobierno constitucionalista, respectivamente.

Por lo que en estricto derecho, estos códigos, así como las demás leyes expedidas en uso de facultades extraordinarias son inconstitucionales por contravenir lo dispuesto por los artículos 72 y 73 fracciones XXI y XXX de la Constitución.

B.- ANALISIS LEGAL, DE LA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

El párrafo séptimo del art. 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

" La ley fijara los términos en que sea obligatoria la Jurisprudencia que establezcan los tribunales del poder judicial de la federación, sobre interpretación de la constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el estado mexicano así como los requisitos para su interrupción y modificación. "

Este párrafo fija las bases para que los artículos 192\_ a 197 de la Ley de Amparo y 95 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, regulen la forma en que se integra o interrumpe la Jurisprudencia que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas; así como la Jurisprudencia que emiten los Tribunales Colegiados de Circuito, en sus respectivas jurisdicciones.

De esta manera tenemos el siguiente análisis de la manera como se integra o interrumpe la Jurisprudencia, tanto de la Suprema Corte como de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ( art. 192, Ley de Amparo ).

**FUNCIONANDO EN PLENO**

**FUNCIONANDO EN SALAS**

Constituyen Jurisprudencia las resoluciones de 5 sentencias, no interrumpidas por otra en contrario cuando :

1.- Es aprobada por lo menos por 14 ministros.

1.- Es aprobada por lo menos por 4 ministros de la sala.

2.- Dilucidan las contradicciones de tesis de salas y de Tribunales colegiados.



## ES OBLIGATORIA PARA :

- 1.- La Suprema Corte de Justicia.
  - a) Cuando las decrete el Pleno.      a) Cuando las decrete la Sa  
la.
- 2.- Tribunales Unitarios de Circuito.
- 3.- Tribunales Colegiados de Circuito.
- 4.- Juzgados de Distrito.
- 5.- Tribunales Militares y Judiciales del  
orden común de los Estados y del D.F.
- 6.- Tribunales Administrativos y del Tra-  
bajo, Locales o Federales.

INTERRUPCION DE LA JURISPRUDENCIA EMITIDA  
POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.  
(Artículo 194, Ley de Amparo)

Dejan de tener carácter obligatorio siempre que:

- |  |   |
|--|---|
| <p>a) Se pronuncie ejecutoria en<br/>contrario por 14 ministros<br/>cuando se trate de las <u>sug</u><br/>tentadas por el Pleno.</p> | <p>a) Por pronunciamiento en --<br/>contrario de 4 ministros_<br/>de la Sala.</p> |
|--|---|

En las ejecutorias respectivas deberán expresarse las -

razones en que se apoye la interrupción, debiendo referirse a las consideraciones que se tuvieron para establecer la Jurisprudencia relativa.

Para modificar la Jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por la Ley, para su formación.

Con las recientes reformas a la Ley de Amparo, en enero de 1988, se estableció en el Art. 6o. transitorio, que la Jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta la fecha de la reforma, se puede interrumpir y modificar por los Tribunales Colegiados de Circuito.

En la exposición de motivos a esta reforma se dice:

" La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia adquiere una especial relevancia por tratarse de materias que implican control de la constitucionalidad, y se incrementa la importancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, por que serán ellos los que la establezcan en todas las cuestiones de legalidad. "(58)

Esta creación del art. 6o. transitorio, ha originado gran confusión entre los estudiosos del derecho, por que se han suscitado recientemente interrupciones a la Jurisprudencia que había emitido la Corte, hasta antes de la reforma,

---

(58) CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, "Diario de los Debates" 13 de diciembre de 1987.

trayendo consecuentemente contradicción de tesis entre dos sa las de la Corte, la civil y la administrativa, en cuanto al - criterio de improcedencia de las demandas por falta de perso- nalidad, además de crear confusión en la aplicación de dicha Jurisprudencia en los Tribunales y Juzgados pertenecientes a un mismo Circuito, por que unos aplican el criterio de la Cor te y otros el reformado por el Colegiado.

Por otra parte, se permite a un Tribunal inferior jerar- quicamente, llenar los vacíos de las leyes en asuntos de lega- lidad.

La justificación a tal cuestionamiento, la ha dado la - corte, en el sentido de que, la creación de dicho artículo - transitorio, es para impedir que se establezca jurisprudencia " congelada ", por que dice: la Corte ya no va a resolver las cuestiones de legalidad que se suscitan en los diversos Tribu- nales y Juzgados del país.

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LOS TRIBUNALES  
COLEGIADOS DE CIRCUITO.  
(Art. 193, Ley de Amparo)

Constituyen Jurisprudencia las resoluciones de -  
los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre que:

- 1.- Se sustenten en 5 sentencias no interrumpidas por otra en contrario.

- 2.- Que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran el Tribunal Colegiado.

ES OBLIGATORIA PARA :

- 1.- Los Tribunales Unitarios de Circuito.
- 2.- Los Juzgados de Distrito.
- 3.- Los Tribunales Militares y Judiciales del Fuero Común de los Estados y del Distrito Federal.
- 4.- Los Tribunales Administrativos y del Trabajo Locales o Federales.

Cuando se invoque ante un Tribunal Colegiado de Circuito la Jurisprudencia establecida por otro, el Tribunal del conocimiento deberá :

a) Verificar la existencia de la tesis jurisprudencial invocada al caso concreto en estudio.

b) Cerciorarse de la aplicabilidad de la tesis jurisprudencial invocada, al caso concreto en estudio.

c) Adoptar dichas tesis en su resolución, o resolver expresando las razones por las cuales considera que no debe confirmarse el criterio sostenido en la referida tesis jurisprudencial.

En esta última hipótesis el Tribunal del conocimiento -

remitirá los autos a la Corte para que resuelva la contradicción.

INTERRUPCION DE LA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LOS  
TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ( art. 198 L.A )

Dejan de tener carácter obligatorio las Jurisprudencias de los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre que:

a) Se pronuncien ejecutorias en contrario por unanimidad de votos de los magistrados que integran el Tribunal Colegiado de Circuito.

b) En las ejecutorias respectivas deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, debiendo referirse a las consideraciones que se tuvieron para establecer la Jurisprudencia relativa.

c) En la modificación, se observarán las mismas reglas establecidas por la Ley, para su formación.

TRAMITE PARA LA INTEGRACION DE LA JURISPRUDENCIA  
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA ( PLENO Y SALAS )  
Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

El Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado, deberán :

a) Aprobar el texto y rubro de la tesis jurisprudencial y numerarla de manera progresiva, por cada uno de los citados

órganos jurisdiccionales.

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

c) Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del mismo término al Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Tribunales Colegiados de Circuito que no hubiesen intervenido en su integración.

El Semanario Judicial de la Federación, creado por decreto de 8 de diciembre de 1870, es el órgano encargado de publicar mensualmente, en una gaceta especial, las tesis jurisprudenciales que reciba del Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito, publicación que será editada y distribuida en forma eficiente para facilitar el conocimiento de su contenido.

También deberán publicarse en el Semanario Judicial:

a) Las ejecutorias de Amparo y los votos particulares de los ministros y magistrados de los Tribunales Colegiados de circuito que con ellos se relacionen, siempre que se trate de las necesarias para constituir jurisprudencia o para contrariarla.

b) Las ejecutorias que acuerden expresamente la Corte -

funcionando en Pleno, en Salas o los Tribunales Colegiados de Circuito.

El Semanario Judicial se ha integrado para los efectos prácticos de su consulta en épocas, encontrándose actualmente en desarrollo la Octava Epoca, además de existir otras diversas publicaciones complementarias, y con el objeto de ilustrar con mayor claridad estas publicaciones al final de este punto que se comenta se anexa un esquema informativo de las mismas. (59)

#### TESIS CONTRADICTORIAS EN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS.

Cuando se sustenten tesis contradictorias en las Salas, la Corte, funcionando en Pleno y previa la denuncia respectiva, decidirá cual de las tesis deberá ser observada.

La denuncia podrá ser formulada por :

a) Cualquiera de las Salas o de los ministros que la integran.

b) El Procurador General de la República, quien si lo estima pertinente, podrá exponer su parecer dentro del plazo de 30 días.

c) Las partes que intervinieron en los juicios en que las tesis se sustentaron.

#### TESIS CONTRADICTORIAS EN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS

Quando se sustenten tesis contradictorias en los Tribunales Colegiados de Circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa denuncia, decidirá cual tesis debe prevalecer.

La denuncia podrá ser formulada por :

- a) Los Ministros de la Suprema Corte.
- b) El Procurador General de la República, en los términos del inciso "b" del punto de antecedente.
- c) Los Tribunales Colegiados o los Magistrados que la integran.
- d) Las partes intervinientes en dichos juicios.

#### REGLAS COMUNES EN LAS CONTRADICCIONES DE TESIS

a) El Pleno de la Corte, deberá dictar la resolución correspondiente dentro del término de 3 meses, debiendo ordenar su publicación y remisión en los términos de la Ley de Amparo.

b) La resolución dictada no afectará las situaciones -



jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.

#### SOLICITUD PARA MODIFICAR LA JURISPRUDENCIA

Con motivo de un caso concreto, podrá pedirse al pleno\_ o a la Sala correspondiente que modifique la Jurisprudencia - establecida, expresando las razones que justifiquen la modificación.

La petición deberá ser solicitada por:

a) Las Salas de la Suprema Corte de Justicia y los mi--nistros que la integran.

b) Los Tribunales Colegiados de Circuito y los magistrados que las integran.

El Procurador General de la República, podrá, si lo estima pertinente exponer su parecer dentro del plazo de 30 -- días.

El Pleno o la Sala correspondiente resolverán si modificacan la Jurisprudencia, sin que dicha resolución afecte las situciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en las que se hubiesen dictado las sentencias que integran la Juris--prudencia modificada. Esta resolución deberá ser publicada - y ordenada su remisión en términos de la Ley de Amparo.

Del análisis realizado, no se debe pasar por alto, que existen otros Tribunales con facultades legales para sustentar jurisprudencia, como lo son :

a) El Tribunal Fiscal de la Federación, por conducto de la Sala Superior de dicho Tribunal, situación que se encuentra debidamente regulada por los artículos 259, 260 y 261 del código fiscal de la federación.

b) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a través del Pleno y con base en los artículos 83 y 89 de la Ley Organica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, estos dos incisos por lo que se refiere al carácter eminentemente administrativo, y por último.

c) El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 253 y siguientes de la Ley Organica del Tribunal de Justicia del D.F.

La Jurisprudencia de estos tres Tribunales, ha sido considerada como de obligatoriedad restringida por exclusividad y no se encuentra comprendida en lo dispuesto por el artículo 94 séptimo párrafo de la Constitución.

De este somero análisis, se desprende con claridad, que la Jurisprudencia tiene por objeto subsanar las " lagunas ", que no se encuentran previstas en las hipótesis normativas de las leyes, y que éstas, son aplicables a los casos concretos

que se presentan en la práctica cotidiana de los juzgados y tribunales; porque es de explorado derecho, que las disposiciones legales al ser creadas no pueden preveer todas las hipótesis que se llegan a suscitar en el campo extenso del derecho, porque su dinámica de cambio tiende a variar los supuestos previstos por las normas vigentes, resultando de ello imprescindible la existencia de crear Jurisprudencia, con la finalidad de enfrentar con eficacia el caso concreto que germine en la realidad, y quien mejor para integrarla, que el órgano encargado de aplicar y conocer el fondo de las controversias suscitadas, como lo es el Poder Judicial de la Federación, ya que a éste corresponde exclusivamente la función de aplicar el derecho positivo vigente.

En lo que no estoy de acuerdo, es que una vez creada la Jurisprudencia formalmente, es decir con 5 resoluciones en un mismo sentido, continúe vigente por un prolongado período de tiempo, aplicándose y valorándose como si se tratara de un ordenamiento legal formalmente creado por las cámaras, e incluso por encima de éste, originándose el hecho de que la Corte, además de integrar Jurisprudencia también legisla, aplicándose en lo sucesivo la Jurisprudencia como un ordenamiento legal más.

Esta consideración no entraña la pretensión de proponer o desear que se le resten facultades a la Corte para formar Jurisprudencia, lo que se propone, es que una vez integrada -

la Jurisprudencia, ésta sea analizada por el Congreso, para - que en uso de sus atribuciones sea integrada al ordenamiento legal correspondiente, donde se sigan todos los trámites formales para la creación de las leyes, respetando con ello nuestro máximo ordenamiento legal.

Se hace la observación, que las Jurisprudencias a que se hace referencia en el párrafo que antecede, éstas corresponderán únicamente a aquellas que tilden de inconstitucional una ley o artículo de la ley, pues las que interpretan el alcance de un precepto no implican la reforma a las leyes y tienen una correcta aplicación.

Un tema de actualidad que ha suscitado grandes polémicas en el campo del derecho, es el relativo a la derogación de la cláusula " OTERO ", vigente hasta nuestros días en la Constitución y en la Ley de Amparo, desde el siglo pasado, cuando su creador Mariano Otero, expuso las bases para la creación de una institución que pugnará por el perfecto apego a la Constitución, que dió origen a la Ley de Amparo. En este sentido la Cláusula " Otero " se encuentra consignada en el Art. 107 fracc. II de la Constitución Política que expresamente señala :

" La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una de-

claración general respecto de la ley o acto que la motivare. "

Quienes proponen su desaparición sostienen que, cuando una Ley sea tachada de inconstitucionalidad por la Jurisprudencia firme de la Corte, esta debe desaparecer y en consecuencia se debe proteger a todos los particulares que se encuentren ubicados en los supuestos normativos de dicha Ley, - aun cuando estos no hayan acudido al Tribunal Supremo de Justicia a reclamar su inconstitucionalidad: es decir que tenga efectos " ERGA OMNES ", porque argumentan, que esa Ley expedida por el legislativo atenta contra el orden público y el orden social.

Sin embargo no debemos olvidar que la mecánica constitucional para derogar, abrogar o reformar una ley, corresponde exclusivamente al propio legislativo, y que ningún precepto de la Constitución otorga facultades a la Corte para derogar las leyes expedidas por otro órgano, y el aceptar que una ley tildada de inconstitucional por la Corte, deje de aplicarse - por ese sólo hecho, ubicaría al poder Judicial como revisor de los actos del Legislativo, elevándolo a niveles superiores de jerarquía, creando en consecuencia el desequilibrio Constitucional y la pugna entre los poderes de la Unión.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION (Lecido por decreto de 9 de diciembre de 1929)												
ÉPOCAS	JURISPAUDENCIA NO APLICABLE				JURISPAUDENCIA APLICABLE							
	PRIMERA 1890-1912	SEGUNDA 1913-1915	TERCERA 1916-1918	CUARTA 1919-1920	QUINTA (1921-1922)	SEXTA (1923-1924)	SEPTIMA (1925-1926)	OCTAVA (1927-1928)	NOVENA (1929-1930)	DECIMA (1931-1932)	OTROS (1933-1934)	
	7 TOMOS	17 TOMOS	12 ó 13 TOMOS	52 TOMOS	132 TOMOS	138 VOLUMENES	1ª Parte-Plano 2ª Parte-1ª Sala 3ª Parte-2ª Sala 4ª Parte-3ª Sala 5ª Parte-4ª Sala	220 VOLUMENES	1ª Parte-Plano 2ª Parte-1ª Sala 3ª Parte-2ª Sala 4ª Parte-3ª Sala 5ª Parte-4ª Sala 6ª Parte-5ª Sala	132 TOMOS	?	
CIERROS ROMANAS				CIFRAS ROMANAS								
PUBLICACIONES COMPLEMENTARIAS	TOMO PRIMERO											
	APÉNDICES				1917-1925				1917-1925			
	INFORMES				1917-1927				1928-1928			
	SUPLEMENTOS				1933 1934 1935							
	BOLETIN								1930-1930 11 VOLUMENES			
	INDICES								1915-1915 1935-1935			
	PRECEDENTES								1929-1929 PLANOS Y DECISIONES			
	GAZETA											

### C.- INEFICACIA DEL PODER LEGISLATIVO EN LA FACULTAD DE INICIAR LEYES EN MEXICO.

De las consideraciones expresadas en el Capítulo anterior y los incisos que anteceden, se desprende que la ineficacia para iniciar leyes por parte del Organó Legislativo, se originan por la espera de acción del Ejecutivo de la Unión para reactivar a dicho cuerpo colegiado, tendientes a crear los ordenamientos normativos que regulan las actividades del país y el desarrollo de la sociedad, y que, cuando esto no es así, le otorga facultades suficientes para enfrentar la problemática del momento histórico que se presenta, aunque esto último, sea en una pequeña escala.

Por otra parte, deja al Poder Judicial el amplio criterio para declarar que una Ley aprobada por el Legislativo es inconstitucional, sin que sea revisada nuevamente, para que en uso de sus facultades exclusivas le dé el trámite que le concede la Constitución, derogando, abrogando o reformando la Ley, que se ha considerado contraria a los principios constitucionales.

A mayor abundamiento, se considera que es la actitud conformista de un Poder Legislativo débil, que cede las atribuciones que la Constitución le ha encomendado, para que sea desarrollada por los otros Organos del Poder. Porque resultaría claro, que al enviarse un proyecto de Ley al Congreso para su aprobación, y previó el estudio en conciencia de que no

vulnera ningún precepto de la Constitución, éste se aprobará siempre y cuando se cumplieran las hipótesis de su normatividad, resolviendo de esta manera el fenómeno social que lo motiva. Sin embargo estos supuestos no se dan en la práctica parlamentaria de nuestro país, y así vemos surgir de las cámaras del Congreso año con año leyes que atentan contra la seguridad patrimonial y familiar de la población, porque los proyectos se aprueban casi, sin el mayor análisis.

Aunado a los anteriores factores de ineficacia, se consideran también; la falta de preparación de algunos legisladores, la supeditación a los designios del ejecutivo de la -- unión, el interés personal, la falta de interés para desempeñar su encargo y los obstáculos que ponen a las iniciativas aisladas de sus compañeros de cámara.

Por todo lo anterior, es imprescindible que se tome conciencia por parte de los legisladores, a efecto de constituir un Congreso fuerte en sus principios, arrogante en sus decisiones, firme en sus convicciones de servir con honestidad y lealtad a sus representados e inquebrantable en su voluntad de luchar por el bienestar de la sociedad y el país.



## CONCLUSIONES .

Del estudio realizado, podemos concluir que la ineficacia para presentar iniciativas de Ley, por parte de los legisladores integrantes del Congreso de la Unión; y que en consecuencia originan menoscabo o detrimento en sus funciones representativas, estos bien pudieran referirse a los siguientes factores:

- a) Falta de acción del Congreso, en la iniciativa de Leyes.
- b) Subordinación de algunos legisladores al Poder Ejecutivo Federal.
- c) Ineptitud de algunos legisladores para ejercer sus funciones.
- d) Interés personal de algunos legisladores en el desempeño de sus funciones.
- e) Carencia de interés para ejercer las funciones que la Constitución otorga a los legisladores.
- f) Obstáculos para que prosperen las iniciativas presentadas por algunos de los miembros de las Cámaras.
- g) Legación de facultades a otro poder.

## P R O P U E S T A S .

Con la finalidad de subsanar algunos de los factores - que se mencionan, se propone a la consideración de ese H. Senado las siguientes medidas, que se consideran pudieran encau- zar los lineamientos funcionales del Poder Legislativo Fede- ral.

1.- La creación de un cuerpo de asesores legislativos - en ambas cámaras del Congreso de la Unión, integrado en su - mayoría por cognotados profesionistas en el área del derecho, - encargados exclusivamente de analizar los problemas de consti- tucionalidad de los proyectos de ley, que sean sometidos a la consideración de las cámaras y en apoyo directo a las comisio- nes dictaminadoras, a las que le son sometidos los proyectos - para su estudio.

Es decir, que este cuerpo de asesores, elabore exclusi- vamente marcos legislativos de referencia, sobre los proyec- tos que se van a votar, con la finalidad de no contravenir - ningún precepto de la Constitución.

Que al estudio realizado, por este cuerpo de asesores - se acompañe y sea leído junto con el dictámen de la comisión, en la Asamblea en que se vote dicho proyecto, para que escu- chado por el pleno de cada cámara, se tenga una mejor certeza de lo que se va a votar.

Con esta medida se pretende llegar a una convicción, de que la Ley que surja del Congreso, reúne los elementos formales y esenciales, que no se contraponen a los preceptos de nuestro máximo ordenamiento legal.

2.- Que los integrantes de las Cámaras al Congreso de la Unión, estén impedidos constitucionalmente durante su encomienda, para desempeñar otros cargos de la federación o de los estados; y en consecuencia se evite dar apertura a la subordinación de los legisladores al ejecutivo de la Unión o de los estados, para lo cual se propone la reforma al artículo 62 de la Constitución en los siguientes términos:

ART. 62.- Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados, por los cuales se disfrute sueldo. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuvieren en ejercicio. La infracción a esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Con esta medida considero, que los miembros del poder legislativo, sin que esperen recibir un puesto en el poder ejecutivo de la federación o de los estados, como medida de gratificación por su conducta en decisiones que beneficieren

los proyectos presentados por el ejecutivo, aun cuando sean -  
perjuiciosos para el grupo social al que van destinados; y -  
que sin este aliciente aquellos desempeñarán sus funciones -  
con conciencia patriótica, al oponerse a votar leyes que se -  
consideren injustas para sus representados.

3.- En relación con los factores que se señalan en los incisos c), d) y e), relativos a la " ineptitud de los legisladores para ejercer sus funciones ", " intereses personales de los legisladores en el desempeño de sus funciones " y " carencia de interés para ejercer las funciones que les otorga la Constitución ".

Considero, como medida para resolver estos aspectos de detrimento, que debiera instituirse en la Constitución Política del país, lo que la doctrina ha denominado RECALL, DESTITUCION o REVOCATORIA, y que en nuestro país no opera, por considerarse que sólo es operable en países con amplia conciencia política, sin embargo considero que se debiera instituir en nuestro régimen por ser anhelo de todo ciudadano, que cada día se perfeccionen más nuestras instituciones públicas.

Esta " Revocatoria " que se propone, debe necesariamente operar a petición de los ciudadanos a que afecte directamente la pasividad o actividad del legislador, que no hace absolutamente nada por defender los intereses del grupo al que representa, o realiza conductas contrarias a los benefi-

cios de aquéllos; es decir, que se solicitará por los ciudadanos del Distrito electoral a que pertenezca el diputado, o el Estado a que afecte la conducta del senador.

A este respecto debe observarse, como primera medida, - la destitución del diputado o senador propietario, y en sustitución de ellos ejerzan dichas funciones los suplentes respectivos; como segunda medida, convocar a nuevas elecciones, para destituir a quienes no cumplan con su función.

Lo anterior presupone la debida motivación, de acuerdo con una debida vigilancia en la actividad parlamentaria de dichos legisladores.

En los términos que anteceden se propone la reforma al artículo 61 constitucional, en los siguientes términos:

ART. 61.- Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y sólo podrán ser destituidos o revocados de los mismos, cuando en concenso de la mayoría del grupo de la población o del estado que representan se determine que no cumplen con la naturaleza de su función para la que fueron electos.

Para el procedimiento a que se refiere el párrafo anterior, se deberá atender a lo que establezca el reglamento interior del Congre-

so General de los Estados Unidos Mexicanos.

4.- En cuanto al último inciso se refiere, " legación - de facultades a otro poder ", por la importancia que reviste este factor de detrimento, considero que se debiera derogar la última parte del párrafo segundo del artículo 49 constitucional, y dejarlo en los términos en que estaba elaborado, - hasta antes de la reforma de 28 de marzo de 1951, y en consecuencia de lo anterior siguiera igual suerte el párrafo segundo del artículo 131 de la propia carta magna.

Por lo que al poder judicial se refiere, considero que inmediatamente que sea declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que una Ley o artículo de la misma es inconstitucional por jurisprudencia legalmente integrada, el legislativo se avoque al estudio y análisis de la ley o del artículo, para determinar la derogación de la Ley o del artículo declarado contrario a los preceptos constitucionales, y evite que se continúe aplicando una norma contraria a nuestros máximos mandamientos, y de esta manera se proteja, a quienes no acudieron a solicitar el amparo y protección de la justicia federal, porque de lo contrario se viviría en un estado de incertidumbre y desprestigio de nuestras instituciones.

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

- 1.- ARNAIS AMIGO, AURORA  
RELACIONES DEL EJECUTIVO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCION  
Y EN LA REALIDAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ET/AL --  
MEMORIA DEL III CONGRESO NACIONAL DE DERECHO CONSTITU--  
CIONAL. (1983)  
MEXICO, UNAM  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, 1984.
- 2.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO  
7a. ED.  
EDIT. PORRUA, S.A.  
MEXICO  
1989.
- 3.- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO  
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO  
31ava. ED.  
EDIT. PORRUA, S.A.  
MEXICO  
1980.
- 4.- MORENO DANIEL  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO  
7a. ED.  
EDIT. PAX-MEXICO  
LIBRERIA CARLOS CESARMAN, S.A.  
MEXICO  
1983.
- 5.- ORTIZ RAMIREZ, SERAFIN  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO  
EDIT. CULTURA  
1961.
- 6.- PORRUA PEREZ, FRANCISCO  
TEORIA DEL ESTADO  
18ava. ED.  
EDIT. PORRUA, S.A.  
MEXICO  
1983.

- 7.- RABASA EMILIO Y CABALLERO GLORIA  
MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION  
 EDIT. LI LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO  
 DE LA UNION  
 MEXICO  
 1982.
- 8.- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL  
COMPENDIO DE DERECHO CIVIL  
 TOMO I  
 19ava. ED.  
 EDIT. PORRUA, S.A.  
 MEXICO  
 1983.
- 9.- ROMEROVARGAS YTURVIDE, IGNACIO  
LA CAMARA DE SENADORES DE LA REPUBLICA MEXICANA  
 ED. SENADO DE LA REPUBLICA  
 MEXICO  
 1967.
- 10.- TENA RAMIREZ, FELIPE  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO  
 24ava. ED.  
 EDIT. PORRUA, S.A.  
 MEXICO  
 1990.
- 11.- TENA RAMIREZ, FELIPE  
LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1983  
 12ava. ED.  
 EDIT. PORRUA, S.A.  
 MEXICO  
 1983.

OBRAS DIVERSAS

- I.- CAMARA DE SENADORES DE LA REPUBLICA MEXICANA LII LEGISLA  
TURA, EL SENADO MEXICANO POR LA RAZON DE LAS LEYES (HIS-  
TORIA DEL SENADO MEXICANO)  
 TOMO III  
 ED. DEL SENADO DE LA REPUBLICA  
 MEXICO  
 1987.



- II.- CONGRESO DE LA UNION  
 LII LEGISLATURA, DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO  
(MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES)  
 TOMO VII  
 ED. MIGUEL PORRUA  
 MEXICO  
 1985.
- III.- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO  
 PORRUA/UNAM  
 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS  
 2a. ED.  
 EDIT. PORRUA, S.A.  
 MEXICO  
 1988.

#### LEGISLACION

- A.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- B.- LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- C.- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- D.- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

#### OTRAS FUENTES

- A.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.
- B.- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.