

230



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN



290121

ESTUDIO CRITICO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL CODIGO CIVIL EN MATERIA FEDERAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
OSCAR MEDINA CASTELAN

ASESOR: LIC. JUAN JOSE LOPEZ TAPIA



NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO

MARZO 2001



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.

A JESÚS CRISTO:

INSEPARABLE AMIGO

A MI MADRE DOÑA OLGA CASTELÁN:

POR SU EJEMPLO DE DEDICACIÓN Y TRABAJO

A LA LIC. KARLA MAIELA NAJERA MARTÍNEZ:

MI ETERNO AGRADECIMIENTO

A MI ASESOR LIC. JUAN JOSÉ LÓPEZ TAPIA

*POR BRINDARME SU AMISTAD Y SU APOYO
INCONDICIONAL*

A MIS AMIGOS

*LIC. LUIS TREJO HERNÁNDEZ
LIC. OCTAVIO TRUEBA CASTELLANOS
LIC. ENRIQUE REYES PALESTINO
LIC. MA. ELENA ROJO GARDUÑO*

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ÍNDICE

	PÁGS.
INTRODUCCIÓN	VIII
CAPÍTULO 1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES	
1.1. ESTADO DE DERECHO	1
1.2. SOBERANÍA	2
1.3. CONSTITUCIÓN	3
1.3.1. Factores que pueden originar una Constitución	4
1.4. CONGRESO CONSTITUYENTE REVOLUCIONARIO DE 1917	5
1.5. REVOLUCIÓN	7
1.5.1. Concepto	7
1.5.2. Derecho a la Revolución	8
1.6. LEGITIMIDAD DE LA CONSTITUCIÓN	9
1.7. EL FEDERALISMO	11
1.7.1. Concepto	12
1.7.2. Características del Estado Federal	13
1.7.3. Antecedentes	14
1.7.3.1. Estados Unidos de Norteamérica	14
1.7.3.2. Estados Unidos Mexicanos	14
A) Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824	17
B) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	18
C) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	20
D) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	21
1.7.4. Elementos constitutivos de un Estado Federal	24
1.7.4.1. La Federación	24

1.7.4.2. Los Estados y el Distrito Federal	25
A) Los Estados	25
i) La autonomía estatal	25
B) El Distrito Federal	26
C) Los Municipios	26
1.8. FACULTADES EXPRESAS E IMPLÍCITAS	27
1.9. FACULTADES PROHIBIDAS	28
1.10. FACULTADES CONCURRENTES	30
1.11. FACULTADES COEXISTENTES	31

CAPÍTULO 2. DIVISIÓN DE PODERES

2.1. CONCEPTO	32
2.2. ANTECEDENTES	33
2.2.1. Aristóteles	34
2.2.2. Locke	34
2.2.3. Montesquieu	35
2.2.4. Estados Unidos Mexicanos	36
2.3. LOS CRITERIOS ANALÍTICOS	38
2.4. ARTÍCULOS QUE RIGEN LA DIVISIÓN DE PODERES	38
2.5. CARACTERÍSTICAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES	40
2.6. EL PODER LEGISLATIVO Y SUS FACULTADES	40
2.6.1. Facultades del Congreso de la Unión	45
A) Facultades Legislativas	46
B) Facultades político – administrativas	58
C) Facultades político – jurisdiccionales	60
2.6.2. Facultades exclusivas de las Cámaras	61
A) La Cámara de Diputados	61
B) La Cámara de Senadores	63
2.6.3. Facultades comunes de las dos Cámaras	67
2.6.4. Facultades como Legislatura Nacional y Federal	68
2.6.5. Facultades como Legislatura Local	68

2.7. LA LEY	69
2.7.1. Características de la Ley	71
2.7.2. Validez de la Ley	71
2.7.3. Eficacia de la Ley	71
2.7.4. Ámbito espacial de validez	72
2.7.5. Ámbito temporal de validez	73
2.8. EL PROCESO LEGISLATIVO	74
2.8.1. Iniciativa	75
2.8.2. Discusión	76
2.8.3. Aprobación	77
2.8.4. Sanción	77
A) Promulgación	77
B) Derecho de Veto	78
C) Elevación del Veto	78
2.8.5. Publicación	78
2.8.6. Iniciación de vigencia	80
A) Procedimiento Simultáneo	81
B) Procedimiento Sucesivo	81
2.9. EL REGLAMENTO	81
2.10. EL DECRETO	82
2.10. 1. Decretos Legislativos	82
2.10.2. Decretos Administrativos	83
2.10.3. Decretos de Ejecutivo	84
2.10.4. Decreto Judicial	84
2.11. EL ACUERDO	84
2.12. EL PODER EJECUTIVO Y SUS FACULTADES	85
2.12.1. Facultad de intervenir en el Procedimiento Legislativo	86
A) Iniciativa de ley	86
B) El veto	87
C) La promulgación o publicación	87
D) La ejecución	89

2.12.2. Facultades legislativas del Presidente	90
A) Los casos en que el Presidente puede legislar	90
B) Las situaciones de emergencia	91
C) Las medidas de salubridad	92
D) Los Tratados Internacionales	92
E) La facultad reglamentaria	92
F) La regulación económica	94
2.12.3. Facultad de nombramiento, declaración de guerra y preservación de la seguridad interior	95
A) Las facultades constitucionales de nombramiento	95
B) Las facultades meta constitucionales de nombramiento	96
C) La declaración y conducción de guerra	96
D) Declaración de neutralidad y suspensión de relaciones comerciales	98
E) La preservación de seguridad interior	98
2.12.4. Facultad en materia de relaciones exteriores	98
2.12.5. Facultad de carácter económico y hacendario	99
A) Intervención del Ejecutivo en el proceso económico: producción, distribución y consumo	99
B) Política Monetaria	100
C) Los empréstitos	100
D) Ley de Ingresos	101
E) El presupuesto de egresos	101
F) La cuenta pública	102
2.12.6. Facultades jurisdiccionales del presidente y sus relaciones con el Poder Judicial	102
A) Facultades jurisdiccionales del Presidente	102
B) Las labores de auxilio al Poder Judicial	102
C) La facultad de indulto	103

2.13. EL PODER JUDICIAL	103
2.14. EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES	103
2.14.1. Banco de México	104
2.14.2. Instituto Federal Electoral	104
2.14.3. Comisión Nacional de Derechos Humanos	105

CAPÍTULO 3. LA LEGISLACIÓN CIVIL

3.1. REGULACIÓN DEL DERECHO CIVIL	106
3.1.1. El Código Civil de 1870	106
3.1.2. El Código Civil de 1884	108
3.1.3. El Código Civil de 1928	109
3.1.4. El Código Civil para el Distrito Federal del año 2000	111
3.1.5. Exposición de Motivos del Código Civil para el Distrito Federal	111
3.2. CÓDIGOS CIVILES EN OTROS ESTADOS DE LA REPÚBLICA	112
3.3. ANÁLISIS DE LOS DECRETOS	114
3.3.1 Decreto del 7 de enero de 1926	114
3.4. MATERIAS QUE CAEN BAJO LA COMPETENCIA EXCLUSIVA FEDERAL Y NO PUEDEN SER MODIFICADAS POR LOS ESTADOS	116

CONCLUSIONES	123
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	127
---------------------	-----

ANEXO UNO. DECRETO 7 DE ENERO DE 1926

ANEXO DOS. DECRETO 6 DE DICIEMBRE DE 1926

INTRODUCCIÓN

El Estado Mexicano es un estado de derecho, de lo cual puede desprenderse que es el mismo derecho quien limita al poder público que del mismo emana.

El poder público, siguiendo el principio de equidad deberá dividirse para su correcto ejercicio en los tres poderes mencionados por Montesquieu, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno de estos tiene facultades específicas que de ninguna manera podrán ser invadidas.

Nuestra Constitución establece, sin lugar a dudas, que es voluntad del pueblo de México constituirse en una república, representativa, democrática y federal. Como sabemos, los preceptos constitucionales son parte de la ley suprema y nada ni nadie puede pasar por encima de ellos, esto para asegurar el Estado de Derecho.

La organización estatal formada por la unión de varios estados para componer un mismo sistema político es lo que se denomina Estado Federal.

¿Existe realmente el federalismo en México, o nada más es copia del sistema adoptado por los Estados Unidos de Norteamérica y realmente lo que se practica es el centralismo?

El principio federal de división de competencias ha sido uno de los grandes problemas que ha enfrentado el federalismo.

En nuestro país, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema.

Por este trabajo: se pretende demostrar que si bien el *Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal*, surte sus efectos en materia local para el Distrito Federal, no debe surtir efectos esta misma potestad para toda la República en materia federal.

En el primer capítulo se hará una crítica a la constitucionalidad del Código Calles de 1928; de su supuesta legitimidad, derivada de la misma Carta Magna promulgada en 1917, así como por ser producto de aquellas facultades de legislación expresamente conferidas al Poder Legislativo de la Federación en el erróneo ejercicio de sus funciones, por parte del Congreso de la Unión.

Analizaremos asimismo durante el desarrollo de este primer capítulo el federalismo mexicano, las características del estado federal, sus antecedentes, elementos, la distribución de facultades y la clasificación de las mismas.

Durante el desarrollo del segundo capítulo, abordaremos la División de Poderes, concepto, origen y trascendencia en el Estado mexicano, los poderes Legislativo y Ejecutivo y Judicial, así como las excepciones que al mismo principio se contemplan en nuestra Carta Magna, excepciones que han servido de medio de control a las facultades que por lo general ejercía el Ejecutivo; las Facultades del Poder Legislativo Federal, integrado por un sistema bicameral, a decir el Congreso de la Unión se compone de la Cámara de Diputados, que son los representantes del pueblo, y la Cámara de Senadores, que representa a los Estados miembros del Pacto Federal.

Estas cámaras cuentan con facultades expresas limitadas y con autonomía entre sí, pero de igual forma se encuentran establecidas en el Pacto Federal, facultades comunes.

Analizaremos el proceso legislativo, iniciando por un breve estudio de la Ley, sus características, su validez, su eficacia su ámbito espacial y temporal de validez; para inmediatamente después desarrollar el proceso legislativo, con todos sus pasos, partiendo desde su iniciativa hasta su publicación, pasando por su discusión, aprobación, sanción, promulgación y veto.

Realizaremos un estudio de las facultades del Ejecutivo Federal, a decir las de su intervención en el procedimiento legislativo; como las de iniciativas de leyes, el veto, la promulgación; facultades de nombramiento, declaración de guerra y preservación de la seguridad interior del país; así como las que cuenta en materia de relaciones exteriores y las de carácter económico y hacendario, terminando este segundo capítulo con las facultades jurisdiccionales y las relaciones con el Poder Judicial,

Durante el desarrollo del capítulo tercero revisaremos los distintos códigos civiles que han regido al país, iniciando con el de 1870, hasta el nuevo Código Civil para el Distrito Federal, realizaremos un análisis comparativo con códigos de otros Estados de la República Mexicana, para concluir con el estudio sobre las materias que caen bajo la competencia exclusiva de ámbito federal.

Con lo que al final del presente trabajo concluiremos sobre la constitucionalidad del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal; también conocido como Código Calles de 1928.

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Para comprender cabalmente la Constitución de 1917, examinaremos, aunque sea en forma breve, los principales hechos de la historia mexicana que le dan nacimiento a esta Constitución. También vamos a estudiar brevemente los conceptos de Estado de Derecho, soberanía, Congreso Constituyente, constitución y revolución, por considerar que una explicación más profunda extendería demás el presente trabajo sin ser parte relevante del mismo.

1.1. ESTADO DE DERECHO

En términos muy rústicos presentaré una proyección de lo que son el Derecho y el Estado sólo para dar sustento al capítulo que se desarrolla.

Ahora bien, podemos decir que el Derecho es el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta externa del hombre en sociedad.¹

El Estado es la organización jurídica de una sociedad, conducida por un gobierno, en determinado territorio.

De lo anteriormente expuesto resulta que el Estado es creación jurídica como también el Derecho surge de y existe para un Estado.

¹ Cfr. ENRIQUE FIGUEROA ALFONZO, *Nociones de Derecho Positivo*, HARLA, México, 1992, pp. 33-35.

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, definen el Estado de Derecho, como aquel cuyo poder se encuentra determinado por preceptos legales, de tal modo que no puede exigir de sus miembros ninguna acción u omisión que no posea su fundamento en la existencia de una norma jurídica establecida.²

La expresión Estado de Derecho es también conocida como Estado constitucional.

En otras palabras, se genera un Estado de Derecho, producto de la norma que se instituye, como resultado de la expresión soberana de una nación, que se traduce en primer lugar en la formación de un poder constituyente, del cual derivan los poderes constituidos, que obedecen a la conformación y aprobación de una Constitución.

De este modo, cuando se habla de un Estado de Derecho, se da por sentada la existencia de una Constitución. Esta siendo producto de un poder constituyente, señala las normas y principios mediante los cuales han de conformarse los órganos del Estado, así como sus limitaciones y las garantías que está obligado a proporcionar a todos los ciudadanos. Así, el principio del Estado de Derecho es el resultado de la expresión soberana de una Nación, manifestada a través del pacto social, que representa el poder constituyente.

1.2. SOBERANÍA

Para que un Estado esté en posibilidades de gestarse y constituirse, el mismo requiere de un poder que no reconozca ningún otro por encima de él o ningún otro que lo condicione dentro de su límite espacial y personal de validez, es decir, el Estado naturalmente es soberano.³

² Cfr. RAFAEL DE PINA y RAFAEL DE PINA VARA, *Diccionario de Derecho*, 20ª ed., Porrúa, México, 1994, p.276.

³ Cfr. E. FIGUEROA ALFONZO, *Op cit*, p. 111.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una de las pocas ocasiones en que ha aprobado el concepto en trato, ha expuesto el siguiente criterio:

SOBERANÍA

Es la facultad absoluta de determinar por sí mismo su propia competencia.

Queja en amparo administrativo contra el Juez Primero de Distrito, del Distrito Federal. Comisión Permanente de la Unión. 4 de septiembre de 1918.⁴

El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afirma que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, que se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados por lo que le toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados.⁵

Así, diremos que por soberanía se entiende la condición de aquel que tiene un poder incuestionable y por encima de todo.

1.3. CONSTITUCIÓN

La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el ámbito de su acción, y por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado.⁶

⁴ Tribunal en Pleno, Fuente: *Seminario Judicial de la Federación*, 5ª Época, Tomo III, p.618, Clave:Tesis.

⁵ Artículo 39, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, SISTA, 1999.

⁶ GOERGE JELLINEK, citado por FELIPE TENE RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, 29ª ed., Porrúa, México, 1995, p.22.

Es indiscutible que la Constitución como ley fundamental, es la norma suprema que establece el orden jurídico de un Estado, y por su elevada jerarquía, es ineludible para el propio Estado y sus súbditos, pues tanto los gobernadores como los gobernados deben subordinarse a ella, a fin de mantener la subsistencia de la asociación política.

Por lo tanto se debe de entender que el contenido mínimo y esencial de toda constitución es crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia.

Ahora bien, para todo Estado no importando las circunstancias o las determinadas situaciones en que se encuentre, busca el ideal de Constitución para garantizar las relaciones entre gobernante y gobernado, buscando llegar a que dicha Constitución tenga un carácter distintivo, además de un específico contenido de una ideología constitucional.

1.3.1. Factores que pueden originar una Constitución

La causa o razón que origina el nacimiento de una Constitución varía de acuerdo con las circunstancias por las que pasa el país al nacer ésta, de todas maneras su origen determina la formación de un Estado y las particularidades de este.

Una Constitución puede tener su origen según diversas situaciones:

a) Como producto de una guerra, cuando el país vencedor impone al vencido un Código Político para su observancia.

b) Como resultado de una revolución, se deja sin efecto la Constitución existente, para redactar otra de acuerdo con las necesidades políticas y sociales del régimen revolucionario.

c) Al nacimiento de un nuevo Estado, tiene necesariamente que crearse una nueva ley suprema que contenga los principios fundamentales que deben coordinar la vida jurídica de esa recién formada entidad.

d) Cuando una Constitución resulta obsoleta (anticuada o en desuso), pueden efectuarse los cambios necesarios o bien crearse una nueva.⁷

Cualquiera de las causas enumeradas puede ser la génesis de una Constitución, pero para que sea jurídicamente obligatoria, es necesario que exista un procedimiento adecuado. Se debe formar un cuerpo legislativo especial para tal acontecimiento, mismo que recibe el nombre de Congreso Constituyente, cuyo objetivo principal, es constituir una nueva Ley Fundamental, que engendre una nueva estructura política del país, es decir, un nuevo estado de cosas. Por lo que el Congreso Constituyente es una asamblea electa por el pueblo para que redacte y promulgue una Constitución.

Tan pronto como cumple su cometido, el Congreso Constituyente desaparece para dar lugar al poder legislativo ordinario, que como función principal tiene la de crear las leyes de menor jerarquía.

1.4. CONGRESO CONSTITUYENTE REVOLUCIONARIO DE 1917

Debido a la situación imperante que estaba viviendo el país, Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, publica dos decretos presidenciales. El primero, con fecha 14 de septiembre de 1916, convocaba a un Congreso Constituyente que se reuniría para reformar la Constitución de 1857. El segundo, de fecha 19 de mismo mes y año, fijaba la celebración de las elecciones de diputados para el 22 de octubre de 1916.

⁷ Cfr. GUSTAVO CARVAJAL MORENO Y FERNANDO FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, 32ª ed., Porrúa, México, 1993, p. 64.

Electos los constituyentes el 21 de noviembre, se iniciaron en Querétaro las juntas preparatorias del Congreso.

El día 31 de diciembre, se da inicio al arduo trabajo que recompensó al país de la violencia y de las luchas por la libertad y la democracia, con una de las Constituciones más avanzadas del mundo.

Del proyecto de Carranza se reprodujo buena parte del articulado de la Constitución de 1857.

El 31 de enero de 1917, es firmada la nueva Constitución. Los primeros en jurar guardarla fueron los diputados y enseguida el señor Carranza.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada el 5 de febrero de 1917, entrando en vigor el 1º de mayo de ese mismo año.⁸

Pese a que el propósito inicial era que el Constituyente reformara la Constitución de 1857, ésta desapareció para dar paso a la Carta Magna de 1917.

Desde mi punto de vista, no es que Venustiano Carranza quisiera restituir la Constitución de 1857, ya que de así haberlo hecho, hubiera resultado inútil la Revolución de 1910. Lo que más bien pretendió y logró fue que se revisara y reformara la Ley Fundamental de 1857, incorporando en el texto disposiciones que consagraban reformas e innovaciones, debido a que él, quería restablecer el orden constitucional, sin hacer ni cometer alteraciones normativas.

Muchos autores, como Felipe Tena Ramírez⁹, mencionan que no se aplicó correctamente el artículo 127 de la Constitución de 1857, idéntico al 135

⁸ Cfr. FELICIANO CALZADO PADRÓN, *Derecho Constitucional*, HARLA, México, 1998, pp.110-112.

⁹ Cfr., FELIPE TENA RAMÍREZ, *Op cit.*, pp.67-74.

de la vigente. Este artículo establecía que al Congreso de la Unión le competía acordar las reformas y adiciones, además de que estas fueran aprobadas por la mayoría de las legislaturas locales. Ahora, es difícil creer que en esa época histórica en que los movimientos revolucionarios armados y el desorden predominaban existiera el Congreso Federal, cuando el país era realmente un caos se podía hablar de legítimas legislaturas de los Estados. Encontrándose una imposibilidad para aplicar el artículo 127 de la Constitución de 1857, se puede llegar a la conclusión, que desde el punto de vista de la realidad mexicana que predominaba en la época en que se hizo cargo del gobierno don Venustiano Carranza, se justifica la formación del Congreso Constituyente reunido en Querétaro y su finalidad legislativa.

En el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el ordenamiento es legítimo por lo anteriormente expuesto.

1.5.REVOLUCIÓN

Nuestra actual Constitución del 5 de febrero de 1917 es resultado de la Revolución Mexicana de 1910.

1.5.1. Concepto

Una revolución se podría definir como el cambio que se da en un sistema, orden político, jurídico o social por otro que el propio pueblo considera como útiles y necesarios.¹⁰

Las revoluciones pueden ser violentas o no violentas (a la revolución no violenta se le conoce como evolución)¹¹, y en ningún momento tienen

¹⁰ Cfr. *Ibid*, p.65.

¹¹ Cfr. ANDRÉS SERRA ROJAS, *Teoría del Estado*, 12ª ed., Porrúa, México, 1993, p.563.

fundamento jurídico aunque se habla de una justificación moral o ética en función de principios políticos (el pueblo pone el Estado y éste puede revocar o cambiar; si el pueblo lo crea también puede destruirlo), pero sólo se llegan a justificar plenamente cuando hay triunfo.

1.5.2. Derecho a la Revolución

El derecho a la Revolución es la antítesis de los principios rectores del Derecho.

Ahora bien, podemos establecer que en el derecho positivo no puede depositarse el derecho a la revolución, porque este derecho es la negación de aquél. Una Constitución que establece el derecho a ser violada no es en rigor una Constitución.

Así, la Constitución de 1917 que tuvo su origen en el desconocimiento de la Constitución de 1857, en su artículo 136 repite la misma prohibición contra la revolución.

Algunos autores, por ejemplo Carlos César Garza García¹², han establecido que el llamado Derecho a la Revolución, no puede ser sino una declaración de un principio de índole política y no jurídica, ya que resultaría del todo absurdo que un orden estuviese reconociendo su propio fin.

Por lo tanto, si se permite hablar de un "derecho a la revolución", se está negando al Derecho.

¹² CARLOS CÉSAR GARZA GARCÍA, *Derecho Constitucional Mexicano*, McGraw-Hill, México, 1997, p.60.

1.6. LEGITIMIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

La legitimidad de una constitución deriva puntualmente de la autenticidad del órgano que la crea, de la que procede. Por consiguiente, para determinar si una constitución es legítima, hay que establecer si su autor también lo fue. Se advierte que la legitimidad de la Constitución y de su creador depende, a su vez, de que éste sea reconocido por la conciencia colectiva de los gobernados como ente, en que se deposite la potestad constituyente, de manera genuina ya que la Asamblea constituyente no puede tener la representación total, unánime de todos y cada uno de los individuos o grupos que integran una nación.

Algunos autores como el maestro Ignacio Burgoa, mencionan que existen dos tipos de legitimidad constitucional: la formal y la substancial.¹³

La primera está ligada estrechamente a la representatividad auténtica de los grupos mayoritarios de la sociedad por delegados o diputados que formen la asamblea constituyente en un momento histórico determinado.

La segunda, en cambio, es más profunda, pues significa la adecuación de la constitución escrita o jurídica del pueblo, que reside primordialmente en la cultura que comprende ideologías, tradiciones y sistemas de valores que se registran en la comunidad humana.

La legitimidad de la Constitución, en la dinámica social produce la formación de grupos sociales donde se aglutinan los individuos que sustentan metas y objetivos comunes. Estos grupos se diferencian entre sí por una diversidad de intereses, muestra de esto es la Constitución de 1917, en donde enuncia la ideología reivindicatoria de los grupos de obreros y de campesinos y las aspiraciones democráticas de las clases medias.

¹³Cfr. IGNACIO BURGOA ORIHUELA, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9a ed., Porrúa, México, 1994, pp.376-377.

Gramaticalmente, el vocablo legitimidad es sinónimo de autenticidad, por ello, el atributo se refiere a la posibilidad de que una constitución sea auténtica. La doctrina constitucional tiende a reducir esta cualidad a las propiedades del órgano constituyente.

Ignacio Burgoa señala al respecto:

...La legitimidad de una Constitución deriva puntualmente de la genuinidad del órgano que la crea, toda vez que el efecto participa de la naturaleza de la causa. Por consiguiente, para determinar si una constitución es legítima, hay que establecer si su autor también lo fue: y como la producción constitucional reconoce diversas fuentes según el régimen jurídico-político de que se trate, la metodología para solucionar dicha cuestión debe ser de carácter histórico...y aplicada esta idea a la Constitución, resulta que ésta es "legítima" cuando no proviene del usurpador del Poder constituyente, y que puede ser un autócrata o un cuerpo oligárquico.¹⁴

Por lo que, la legitimidad de una Constitución no depende de la apreciación o examen de la naturaleza jurídica, que la población pudiera hacer de sus normas fundamentales sino del querer de un conglomerado humano o con mayor precisión del querer que predomine en ese conglomerado humano.

En otras palabras, la calificación de legitimidad o ilegitimidad de la Constitución es resuelta por el juicio de valor en materia política que prevalezca en una determinada sociedad sobre el órgano que la expida. Ante la imposibilidad de que toda la población del estado participe en la elaboración de la norma fundamental es normal que se califique legítimo a un congreso constituyente que manifieste la representación política de la población. Sin embargo, también puede suceder que esa población defina como auténtico a un órgano constituyente que no disponga del nivel de representación política mencionado, como un grupo de personas relevantes en la sociedad.

Por lo cual, la legitimidad de la Constitución no sólo es determinada por la legitimidad del órgano que la produce, también, y tal vez con mayor intensidad,

¹⁴ *Ibidem.*

la define el hecho de que la ideología consagrada en su contenido político sea la expresión del querer de la mayoría poblacional. Es necesario decir, que en cualquier circunstancia en que surjan las constituciones siempre prevalece el factor ideológico, que es percibido a través de dos indicadores: por una parte, la legitimidad orgánica que depende de la entidad que crea la Constitución y por la otra, la legitimidad política que crea que es determinada por su contenido ideológico.

La dinámica de las sociedades provoca permanentes transformaciones de las condiciones sociales, jurídicas, políticas. Ideológicas y económicas de la población. Una constitución legítima, orgánica y políticamente, dejará de serlo si no se ajusta oportunamente a las nuevas condiciones que presenta la sociedad.

De todo lo anterior expuesto, se deduce que la legitimidad constitucional consiste en la aplicación de mecanismos que permiten mantener permanentemente, el grado de congruencia suficiente entre la Constitución y los valores políticamente predominantes en la realidad social. Una norma fundamental que no responda a este principio cada día será menos legítima y el efecto que tiene esa circunstancia en el ámbito del derecho es la falta de positivación del orden normativo y, en consecuencia, su ineficiencia.

Por lo que, después de lo anteriormente expuesto, la Constitución Mexicana de 1917, es legítima, siendo así una Nueva Constitución, que reemplazara la del 5 de febrero de 1857.

1.7. EL FEDERALISMO

El régimen federal en México es uno de los pilares de todo el orden jurídico; es parte esencial de nuestro sistema.

1.7.1. Concepto

Etimológicamente la palabra federación proviene del vocablo latino *foedus* e implica alianza o unión.¹⁵

Leonel Alejandro Armenta López define al Estado federal como:

Aquel ámbito espacial de validez en el que coexisten dos órdenes jurídicos (central y local), que interviene en la formación de la voluntad y que están coordinados entre sí por una ley suprema que es la Constitución.¹⁶

César Carlos Garza García en su libro de Derecho Constitucional define al federalismo como:

La forma de Estado para organizar el poder público, por medio de delimitación de competencias y con referencia a las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma el país, pero otorgando autonomía dentro de las mismas.¹⁷

Como puede apreciarse, según las definiciones que se han expuesto, nosotros podemos definir al federalismo como la forma de Estado integrado por estados libres independientes y autónomos, coordinados entre sí por una Constitución.

En el caso de México, el pacto federal se consagra en los artículos constitucionales 40, 41, 115, 116, 117, 118 y 124.

¹⁵ Cfr. *El Pequeño Larousse Ilustrado*, Larousse, 1996, p. 444.

¹⁶ LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ, *La forma federal de Estado*, UNAM, 1996, p.37.

¹⁷ C. GARZA GARCÍA, *Op cit*, p. 60.

1.7.2. Características del Estado Federal

Como características del Estado Federal podemos enumerar las siguientes:

1. Distribución de competencias entre la federación y los Estados, este reparto puede referirse a tres principios:

a) Detallando las materias exclusivas del gobierno federal y aquellas que corresponden a los gobiernos locales;

b) Enumerando la competencia del gobierno federal sobre determinadas materias y dejando las restantes sin enumerar, a los gobiernos locales. Este es el principio adoptado por el sistema mexicano.

c) Por último, enumerando las materias que son competencia para el gobierno local, dejando el resto sin enumerar al gobierno federal.

2. Una sola soberanía¹⁸, el poder supremo es del Estado Federal, los Estados miembros una vez que pacten unirse, ceden su soberanía al nuevo ente y se dejan para sí solo autonomía en lo concerniente a su régimen interior, que jamás podrá pasar por encima de la federación. Lo anterior da como resultado que no existe la "cosoberanía" entre la federación y los Estados miembros, puesto que en Estado Federal solo hay una soberanía la cual no se contrapone con la autonomía de la que gozan los Estados miembros.

3. Por lo que se refiere a la formación de leyes, las entidades federativas tienen derecho a designar individuos que los represente ante una Cámara para participar en la formación de las leyes que la regirán. En los sistemas bicamerales, como el nuestro, el Senado expresa la voluntad del Estado, y la cámara de Diputados la de los individuos.

¹⁸ *Vid supra*, Capítulo 1, p.3.

Igualmente para reformar la Constitución General es necesaria la participación de los Estados expresando la aprobación o desaprobación a las reformas propuestas y cuya tarea recae en las legislaturas locales de cada entidad.

4. El Estado miembro de la federación goza de autonomía constitucional y se da a si mismo una constitución local que le permite determinar su régimen interno en armonía con la constitución federal.¹⁹

1.7.3. Antecedentes

El federalismo es un fenómeno histórico. La idea moderna del federalismo la encontramos en Estados Unidos. Aunque en México este sistema no se gestó de una forma tan espontánea y natural como en los Estados Unidos de Norteamérica, numerosos autores señalan como origen principal de nuestro federalismo la adopción del sistema federal de acuerdo a la Constitución de Filadelfia de 1787, aún vigente.

1.7.3.1. Estados Unidos de Norteamérica

El ejemplo clásico de Estados que pasaron de la vida independiente a unirse en una confederación primero y después en una federación, son los Estados Unidos de Norteamérica.

Los orígenes del Estado Federal los encontramos en la época en que las colonias localizadas entre Canadá y la Florida, con motivo de las numerosas discrepancias surgidas con las medidas tomadas por el gobierno de Londres, sobre todo en materia tributaria, inician el movimiento de independencia de la corona inglesa. Las colonias inglesas, buscando el éxito del movimiento

¹⁹ JORGE CARPIZO, *Estudios Constitucionales*, 5ª ed., Porrúa, México, pp.88-98.

independiente, se unieron en una alianza que más tarde sería la piedra angular del régimen confederado que adoptarían y, posteriormente, base del Estado federado bajo el cual quedarían definitivamente constituidas.

En el Congreso Continental, celebrado en el año de 1776, las trece primitivas colonias que eran entidades políticas unitarias, bien definidas y estructuradas, votaron los artículos de "La Confederación y Unión Perpetua", y fue así como revistieron esa alianza de validez jurídica y política. En virtud de lo anterior, los Estados conservaban su soberanía, pero cedían a cambio cierto número de atribuciones al congreso donde cada estado contaba con un solo voto.

La Confederación es en esencia un vínculo internacional, ya que los Estados miembros, a través de un tratado, convienen en la creación de un órgano colegiado común que los represente internacionalmente, pero mantienen su soberanía interna, de tal manera que los Estados que forman la confederación queden libres de separarse de ella en el momento que estimen conveniente, es decir, existía el derecho de secesión.

El régimen confederado presentaba numerosos puntos débiles, entre ellos el derecho de secesión anteriormente mencionado, el cual debilitaba la consolidación de la unión de los Estados. Esto, aunado a los problemas existentes en materia tributaria y la imperiosa necesidad de que existieran como poderes federales el ejecutivo y judicial, llevó a la celebración, en mayo de 1787 en el Palacio del Estado de Filadelfia, de una Convención que bajo el pretexto de enmendar los artículos de la Confederación, iba a dar lugar a una genuina Constitución federal.

Dentro del nuevo Estado Federal se encontraban los mismos Estados independientes que dieron lugar a la Confederación, pero con modificaciones en cuanto a su régimen interior. Para empezar, renunciaban a su soberanía

exterior y la delegaban en el Estado recién constituido, así mismo, renunciaban al derecho de secesión, por más diferencias que tuvieran las autoridades locales con las federales, los Estados miembros no tendrían la posibilidad de separarse del conjunto, por consiguiente estaban obligados a acatar las disposiciones del gobierno federal, siempre y cuando tales disposiciones se ajustaran a las prescripciones legales contenidas en la Constitución Federal.

Uno de los principales problemas que se discutió en la Convención de Filadelfia fue el de la representación de cada Estado en el Congreso. Se presentaron dos planes: uno, el "Plan de Virginia", presentado por los Estados grandes el cual proponía que el Poder Legislativo, dividido en dos cuerpos, designara a sus miembros proporcionalmente a la población. Por su parte los Estados pequeños presentaron otro proyecto llamado como "Plan de New Jersey", donde se adoptaba el sistema de cámara única, con representación igual para todos los Estados.

Como era de esperarse, el Plan de Virginia no fue aceptado por los Estados pequeños, porque la proporción al número de habitantes le daría a los Estados grandes mayor número de votos, y a su vez el Plan de New Jersey fue rechazado por los Estados grandes, ya que al contar cada estado con un voto, al ser más los Estados pequeños dispondrían estos la suerte de los grandes. Aún así, las negociaciones llegaron a buen puerto gracias a un tercer plan elaborado por una comisión integrada por un miembro de cada Estado. Este plan conocido como "Transacción de Connecticut" estableció la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de Representantes, y acogió en cambio el voto igual para los Estados dentro de la Cámara del Senado. De esta manera se resolvió de forma brillante la pugna entre lo regional y lo federal.²⁰

²⁰ Cfr., L. ARMENTA LÓPEZ, *Op cit*, pp. 15-29.

De tal suerte podemos decir en líneas generales que en dicha convención se determinó que el Estado Federal se encuentra dividido en dos grandes esferas de competencia: la federal y la local. Cada una tiene perfectamente delimitadas sus facultades, así mismo actúan de manera simultánea los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de cada Estado. Por otro lado cada Estado tiene la obligación de darse su propia constitución la cual debe estar siempre de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Carta Federal bajo la pena de nulidad del acto.

1.7.3.2. Estados Unidos Mexicanos

La creación del sistema federal en México se desarrolló de manera distinta al del vecino país del norte, en el cual fueron varios Estados independientes con gobierno y leyes propias los que se unieron para ceder parte de su autonomía a un Estado unitario, mientras que México era ya un Estado unitario cuando surgió a la vida independiente, sin divisiones regionales o estatales sino que estas fueron establecidas hasta la Constitución Federal de 1824.

El sistema federal aparece en México con el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, que es un anticipo de la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año.

A) Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824

Después de la entrada triunfal del Ejército Trigarante en la Ciudad de México, el 28 de septiembre de 1821, se instala la Junta Gubernativa, la cual elige a sus cinco representantes de la Regencia, además de que tendría que legislar acerca de la convocatoria al Congreso Constitucional, el cual quedó instalado el 24 de febrero de 1822.

Poco tiempo duró éste organismo en funciones, ya que Iturbide, quien había sido reconocido emperador, tuvo fuertes y agudas diferencias con éste órgano legislativo, motivo por el cual lo disolvió, sustituyéndolo por una junta a la que llamó "Instituyente" y que se componía de dos diputados por cada provincia nombrados por él mismo. Esta situación anómala sólo duró unos cuantos meses, debido a un levantamiento en el Puerto de Veracruz el 5 de diciembre de 1822 por el Brigadier Antonio López de Santa Anna, quien desconocía a Iturbide, proclamaba la República, y pedía además, la reinstalación del Congreso.

Cuando se reinstala el Constituyente se amenaza con la segregación de algunas provincias que exigían el sistema federal.

El 17 de junio del mismo año, se convocó para las elecciones del nuevo Congreso en donde se enumeraron las veintitrés provincias, las cuales eligieron a sus representantes.

Según Felipe Tena Ramírez, el 5 de noviembre de 1823 inicia sus labores el segundo Congreso, mismo que expidió el Acta Constitutiva el 31 de enero de 1824, en cuyo artículo 5o establece la forma federal de gobierno y en el 7o enumera a los Estados de la Federación.²¹

B) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

El reinstalado Congreso expide el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva y poco después, el 4 de octubre del mismo año, la primera Constitución Federal de la República.

Esta Constitución fue el fruto de una complicada lucha entre centralistas y federales, que se decidió a favor de estos últimos en virtud de que las provincias

²¹ Cfr., F. TENA RAMÍREZ, *Op cit*, pp.108-112, ver nota 6.

se inclinaron como firmes partidarios del sistema federal, siendo esto un fuerte apoyo para que triunfara y se plasmara en la nueva Constitución.

En esa época no había Estados, elementos indispensables para que exista un sistema federal, pues como sabemos este sistema esta integrado por la existencia de Estados interiores unidos entre sí, para formar un ente superior a ellos y distinto, pero con poderes superiores; lo único que existía en México eran provincias que por la grave crisis por la que se estaba pasando no tenían la conciencia política suficiente para implantar un régimen que la naturaleza del Federal necesitaba. Por ello el sistema recién empleado, en lugar de traer paz y orden, engendró una conmoción política en todo el país, de tal magnitud que en abril de 1829 en que terminó su periodo el primer Presidente de la República, don José Miguel Ramón Aduco Fernández y Félix, mejor conocido como Guadalupe Victoria, hasta mayo de 1834, en que sólo hubieron de haber ocupado la Presidencia de la República dos personas, figuran sucesivamente con este carácter varios presidentes.

La Constitución Federal de 1824 publicada el 4 de octubre del mismo año, permaneció sin ninguna alteración hasta 1835 en que fue abrogada.²²

En su Título Segundo se establece que la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal y establece la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república, representativa federal.²³

²² Cfr. F. CALZADA PADRÓN, *Op cit*, pp. 80-76.

²³ F. TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México*, Porrúa, México, 1995, p.168.

C) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Puede decirse que el federalismo se consolidó con el texto de la Constitución de 1857, porque en esta Constitución se reestablece en forma definitiva el federalismo, persistiendo dicho sistema hasta la de 1917, que actualmente rige la vida de todos los mexicanos.

Precedida por una serie de levantamientos, insurrecciones, rebeliones, pronunciamientos y golpes de Estado que propugnaban por uno u otro sistema de organización y forma de gobierno de la República, el 16 de octubre de 1855 se convocó nuevamente a un Congreso Constituyente para que decidiera el futuro del país, su organización política y su forma de gobierno. Al año siguiente, mientras estaba en sesiones el Constituyente de 1856, Ignacio Comonfort, titular del poder ejecutivo, en un país que deliberaba arduamente por reencontrar la mejor manera de respetar y mantener la libertad de todas las partes que lo integraban, decidió promulgar el llamado "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", cuya tendencia era exclusivamente centralista. Pero el Congreso, representativo del ardor político de los mexicanos, se mantuvo firme en el ideal del federalismo.²⁴

Así, en la Constitución de 1857 se infiltró el espíritu federalista y diseñó un sistema federal, inspirado en el norteamericano, pero con notas distintas y peculiaridades que con los años se han acentuado y perfilado, hasta constituir un régimen de características surgidas de la realidad y necesidades del pueblo mexicano.²⁵

²⁴ Cfr. L. ARMENTA LÓPEZ, *Op cit*, pp.141-143.

²⁵ Cfr. J. CARPIZO, *Op cit*, p.92.

D) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Fruto de la Revolución Mexicana, es la Constitución Política que nos rige a partir del año de 1917, en la que los derechos sociales campearon al lado de los derechos individuales.

Los artículos 40, 41 y 124 de la Constitución determinan la naturaleza jurídica de nuestro sistema federal.

El artículo 40 expresa que México es un Estado federal por voluntad del pueblo, que dicho estado está constituido por estados libres y soberanos pero unidos en una federación.

El artículo 40 establece:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.²⁶

En éste artículo, además de disponerse la forma de constituirse la nación mexicana, determina también las características del Estado, en el que se plasman los conceptos republicano, representativo, democrático y federal.

De conformidad con este artículo, República es aquella forma de gobierno en la que los ciudadanos eligen periódicamente al Jefe de Estado, quien desempeña temporalmente sus funciones. El pueblo, mediante el voto y por el término de seis años, elige al Presidente de la República.²⁷

²⁶ Artículo 40, *CPEUM*.

²⁷ *Cfr.*, F. TENA RAMÍREZ, *Op cit*, p.88, ver nota 6.

En el régimen representativo la designación de mandatarios puede hacerse directa e inmediatamente por el pueblo. El pueblo designa a los funcionarios que han de gobernar al Estado.

Es república representativa porque el pueblo gobierna por medio de los elegidos. Además las leyes se elaboran por medio de los representantes electos por los ciudadanos.²⁸

Democracia es el gobierno de todos para beneficio de todos.

La república democrática es aquella en la que la soberanía reside en el pueblo, el gobierno es del pueblo, todos los ciudadanos tienen la posibilidad de participar en el gobierno.²⁹

La república federal es cuando existen Estados libres y soberanos en su régimen interno, que unidos forman un nuevo ente con personalidad propia llamado Estado Federal.

Las ideas anteriores se ven complementadas con el primer párrafo del artículo 41 que establece:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. . .³⁰

En éste artículo se establece con precisión la forma del ejercicio de la soberanía del pueblo, y en el párrafo citado se reafirman los conceptos contemplados en el artículo 40 respecto al régimen federal.

²⁸ Cfr., *Ibid.* p. 98.

²⁹ Cfr., *Ibidem.*

De este artículo claramente se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, y que existe una división de competencias entre los dos órdenes que la propia Constitución, norma suprema, crea y que le están subordinados. La nota característica del Estado federal, que acepta el artículo 41 es la descentralización política.

Uno de los elementos más importantes para determinar el sistema federal es la distribución que se haga de las competencias entre la Federación y los estados. El principio federal de división de competencias ha sido uno de los grandes problemas que ha enfrentado el federalismo. Con el ánimo de evitar contradicciones, rivalidades u obstáculos para que pueda aplicarse la voluntad general de los estados, todo Estado Federal fija en su ley fundamental las competencias que se encuentran tanto en la órbita de la Federación por un lado, como de los estados por el otro.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...³¹

Si comparamos las decisiones fundamentales que se expresan en el artículo 40 con las mencionadas en el encabezado del artículo 115, vemos que son las mismas, lo que configura a México como tipo de Estado federal.

México sigue el principio norteamericano: "todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de la entidad federativa".

Lo anterior lo encontramos consagrado en el artículo 124 que establece lo siguiente:

³⁰ Artículo 41, *CPEUM*.

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.³²

La importancia que reviste la existencia de éste artículo en la Constitución de la Federación, es la de aclarar el ámbito de las competencias entre la Federación y los Estados.

1.7.4. Elementos Constitutivos de un Estado Federal

El régimen federal ha traído como consecuencia lógica la existencia de dos esferas de poderes públicos dentro del territorio nacional:

- 1) la federal, y
- 2) la de los Estados o gobierno local.

Ambas esferas expresamente las fija la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sistema se da una distribución de competencias entre el poder central y los estados federados, que con frecuencia origina conflictos de competencia, los cuales veremos más adelante.

Las competencias de funciones entre la Federación y los Estados están consignadas en los artículos 117, 118 y 124 de la Constitución.

1.7.4.1. La Federación

El ámbito federal abarca a las actuaciones que desempeñan los órganos centrales y que, por las características de nuestro pacto federal, implican una

³¹ Artículo 115, *CPEUM*.

³² Artículo 124, *CPEUM*.

serie de atribuciones específicas y expresas por la Constitución, para los mismos.

1.7.4.2. Los Estados y el Distrito Federal

A) Los Estados

El ámbito estatal se refiere a las atribuciones de los órganos locales, las que el pacto federal determina casi siempre por exclusión (artículo 124 constitucional) y que, al hablar del mismo, son todas aquellas no expresamente señaladas como propias de los órganos federales; también existen, sin embargo, prohibiciones expresas a los Estados y que, entendiéndolos en sentido negativo, implican atribuciones para la federación (artículos 117 y 118 constitucionales).

i) La autonomía estatal

Los Estados son autónomos, es decir, tienen facultades para dictarse sus propias leyes, aunque éstas no podrán en ningún caso contravenir las disposiciones del pacto federal.

Los Estados federados poseen una esfera de acción autónoma y al mismo tiempo comparten otras esferas de poder con el Estado Federal. Esta es una organización política compuesta donde los Estados federados tienen sus propios poderes y su propia Constitución, pero estos deben estar supeditados a la Constitución Federal. De tal forma la federación toma a su cargo las funciones generales que atañen al interés común, como son política exterior, defensa, etc.

Las constituciones locales deben obedecer los principios políticos fundamentales consagrados en la Constitución federal. Es por ello que el artículo 115 constitucional establece categóricamente que "los estados

adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular...”, reiterando lo expuesto en el artículo 40 de la Constitución.

Asimismo, sabemos que existe también la división de poderes tanto en la federación como en los Estados, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La autonomía estatal se vuelve un elemento esencial, pues si los Estados no tuvieran capacidad de crear sus leyes, (incluida su Constitución y sus órganos de gobierno), la subordinación al gobierno central sería incuestionable, con lo que se terminaría con el pilar del federalismo.

B) El Distrito Federal

Como acabamos de citar, la característica fundamental de un Estado miembro de una federación es la facultad de autodeterminarse en todo aquello que no esta reservado a los Poderes federales, que no esta prohibido por la Constitución a los Estados o que no les impone positivamente por la misma.

El Distrito Federal carece de autonomía, porque no puede darse por sí mismo una Constitución, y en ello se distingue fundamentalmente de las demás entidades federativas.

C) Los Municipios

Los órganos municipales tienen atribuciones expresamente señaladas en el artículo 115 de la Constitución.

1.8. FACULTADES EXPRESAS E IMPLÍCITAS

Para una mejor distribución de las competencias entre los Estados y la Federación, la Carta Magna, en su parte orgánica establece una serie de artículos que conceden a los poderes federales dos tipos de facultades: las explícitas y las implícitas.

Las facultades explícitas son aquellas que están expresamente concedidas al régimen federal. Dentro de las facultades expresas podemos enumerar los siguientes artículos:

a) Poder Legislativo. 46, 122, 123, 73 (en sus primeras fracciones), 74, 76, 79, 109, 133.

b) Poder Ejecutivo. 89, 29, 33, 122, 123 apartado A, fracción XXI y apartado B, fracción XII, 131, 133.

c) Poder Judicial. 99, 103, 104, 105, 106, por sólo citar algunos.

Las facultades implícitas las encontramos en lo dispuesto en la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Magna.

En lo que toca a la acepción de las facultades explícitas e implícitas, el destacado jurista Tena Ramírez señala:

Mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales como medio para ejercer alguna de las facultades explícitas.³³

³³ F. TENA RAMÍREZ, *Op cit*, p. 116, ver nota 6.

El mismo autor indica que una facultad implícita solamente se puede justificar si se reúnen los siguientes requisitos:

1o. La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podrá ejercerse; 2o. La relación del medio necesario respecto al fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3o. El reconocimiento del Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.³⁴

De lo anterior podemos establecer que las facultades legislativas del Congreso de la Unión, como órgano de la federación, tienen que estar expresamente establecidas en la Constitución, es decir, que las facultades implícitas sólo existen si hay una facultad expresa, sin la cual no podría ejercerse.

Aparentemente la fracción XXX del artículo 73 constitucional rompe el principio contenido en el artículo 124 constitucional invocado, pero lejos de lo contrario lo corrobora, pues las facultades implícitas que establece no son absolutas, ya que no pueden desempeñarse sin una facultad expresa previa establecida por la misma Ley Suprema a favor de dicho organismo o de los órganos en quienes se deposita el ejercicio del poder público.

1.9. FACULTADES PROHIBIDAS

Dentro de las facultades prohibidas, tenemos, que en lo que respecta a la federación, se le prohíbe en la Carta Magna, que el Congreso de la Unión dicte leyes respecto a la imposición o prohibición de religión alguna (artículo 130 del ya citado ordenamiento).

³⁴ *Ibidem*.

En cuanto a los Estados, existen dos tipos de restricciones: las absolutas y las relativas. Las primeras son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas, mientras que las segundas, son los actos que en un principio están prohibidos a los Estados miembros, pero con la autorización del Congreso Federal si los pueden llegar a realizar.

El texto del artículo 117 prevé:

Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

I. celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras,

II. (se deroga).

III. acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV. gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII. contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

IX. gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.³⁵

Como se puede observar, el artículo 117 marca la pauta en la distribución de competencias que son propias a la Federación en la medida en la que le están prohibidas a los Estados, como parte del acuerdo que representa el Pacto Federal.

En el mismo sentido, el artículo 118 señala:

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del congreso de la unión:

I.- establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II.- tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III.- hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.³⁶

1.10. FACULTADES CONCURRENTES

Estas facultades reciben el nombre de concurrentes porque pueden ejercerlas tanto las autoridades federales como las estatales por disposición constitucional, pero siempre que se refieran sólo a determinadas materias.

Dicha facultad se usa por muchos autores como sinónimo de coincidente o simultánea.

La facultad coincidente o concurrente es una excepción al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la federación se traduce necesariamente en la supresión de esta a los Estados.

³⁵ Artículo 117, *CPEUM*.

Para Tena Ramírez, en México no existen facultades concurrentes y funda su afirmación en el análisis de los artículos 16, 40, 41 y 103 de la Ley Fundamental pues advierte que siempre tenemos la garantía de saber qué autoridad actúa, con fundamento en qué precepto, bajo qué jurisdicción territorial, apegándose a lo establecido en la Ley Fundamental nacional y local.³⁷

1.11. FACULTADES COEXISTENTES

Además de las facultades mencionadas anteriormente existen las facultades coexistentes, que son aquellas en las que le corresponde una parte ejercer a la Federación y otra a los Estados miembros. Estas son las establecidas en el artículo 73 fracciones XVI, XVII y XXV; en materia de salubridad general, vías generales de comunicación y materia educativa.³⁸

³⁶ Artículo 118, *CPEUM*.

³⁷ *Cfr.* F. TENA RAMÍREZ, *Op cit.* p. 122, ver nota 6.

³⁸ *Cfr. Ibidem.*

CAPÍTULO 2

DIVISIÓN DE PODERES

2.1. CONCEPTO

Toda sociedad necesita una voluntad que la dirija. Considerándola como elemento del Estado esta voluntad se traduce en el poder del grupo.

El concepto de poder tiene un significado dinámico, actuante, pues entraña actividad, fuerza, facultad coactiva o imperio. Poder implica mando, autoridad, voluntad o energía que ordena, prescribe, gobierna o somete, denotando, por ende, la soberanía estatal o popular misma.³⁹

Ahora bien, el poder público así considerándolo, se desarrolla en tres funciones específicas, clasificadas según la índole de los actos de autoridad o de imperio en que se manifiestan, a saber, la legislativa, la ejecutiva o administrativa y la judicial o jurisdiccional.

Estas tres funciones no pueden jamás estimarse separadas o desvinculadas, es decir, independientes, sino conexas o interdependientes como actividades de un todo que las involucra, o sea, el poder público o soberanía misma, que es indivisible. Sostener la idea contraria nos conduciría al absurdo de que dentro del orden estatal existen tres poderes, esto es, tres soberanías: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

³⁹ Cfr. EDUARDO GARCÍA MAYNEZ, *Op cit.*, p.102.

El principio de División de Poderes constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático, en cuanto que los poderes en su actuación están frenados por los otros poderes, están limitados por el Derecho, quedando obligados a realizar estrictamente las funciones que a cada uno le corresponde.

El propósito fundamental de éste principio es equilibrar el ejercicio del poder para que un poder no abuse de otro y que las atribuciones de los poderes del Estado no se concentren en uno solo de ellos y lo incline a convertirse en tiránico.

La teoría llamada separación de poderes, debe entenderse como separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se concentren en uno sólo.

2.2. ANTECEDENTES

La División de Poderes no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil; sino una institución política, proyectada en la historia.

Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la División de Poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta.

Este principio se estableció como una forma de evitar el abuso del poder y preservar los derechos del hombre.

2.2.1. Aristóteles

La ciencia política considera a Aristóteles como precursor remoto de la Teoría de la División de Poderes.

La Política de Aristóteles, según Pérez Serrano, enseña que en todos los Estados hay tres elementos, a saber: la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el cuerpo de magistrados y el cuerpo o departamento judicial.⁴⁰

Aristóteles ya reconocía la importancia de este principio, pero si bien él lo contemplaba como un medio de dividir el trabajo, fueron Locke y Montesquieu quienes formularon la teoría moderna de división de poderes, es decir, la necesidad de especializar el trabajo pasó a un segundo plano, siendo la razón principal poder limitar el poder público al impedir que dos o más poderes recayeran en una misma persona.

2.2.2. Locke

En la segunda mitad del siglo XVII se inicia propiamente el nacimiento de la División de Poderes en la Edad Moderna. Inglaterra es la cuna de Locke.

Locke sostiene que cualquier conflicto puede resolverse en la decisión de conservar la paz natural, el ejecutivo debe dirigir la política exterior y ser vigilado celosamente por un parlamentario siempre eficaz...

sigue diciendo:

...podría ser sobrada tentación para la fragilidad humana, capaz de usurpar el poder, que las mismas personas a quienes asiste la facultad

⁴⁰ Cfr. NICOLÁS PÉREZ SERRANO, citado por F. Calzada Padrón, *Op cit.*, p.187.

de legislar, se uniera la de su ejecución para su particular ventaja, cobrando así un interés distinto del resto de la comunidad.⁴¹

Pero por otra parte, el poder de gobernar de forma absoluta y arbitraria, sin leyes establecidas, no puede ser compatible con los fines de la sociedad, de ahí que para Locke la primera y fundamental norma de cualquier Estado es el establecimiento del poder legislativo. Cabe señalar la supremacía que Locke le otorga a dicho poder sobre el poder ejecutivo, que al depositarse en una sola persona que no es parte de la legislatura, le está claramente subordinado.

Locke al referirse a los poderes los clasificaba en cuatro: legislativo, ejecutivo, federativo y de prerrogativa, sin embargo, la teoría más extendida sobre la división de poderes corresponde a la realizada por Montesquieu.

2.2.3. Montesquieu

Carlos Luis Montesquieu, en su doctrina de la División de Poderes, desarrolla ideas de Locke.

Montesquieu en su libro *Del Espíritu de las Leyes* señala que es posible encontrar tres clases de poderes:

...el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho civil...⁴²

Al último también lo denomina judicial. El primero hace las leyes, el segundo celebra la paz o declara la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé invasiones, el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares.

⁴¹ JOHN LOCKE, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Fondo de Cultura Económica, México, pp.94-95.

⁴² MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, Porrúa, 1993, p.104.

La novedad de Montesquieu para Tena Ramírez con respecto a Locke, no así en relación con Aristóteles, consiste en haber distinguido la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de las leyes.⁴³

2.2.4. Estados Unidos Mexicanos

Todas las Constituciones de nuestro país, excepto la Constitución de 1814, han consagrado el principio de División de Poderes pero no lo han hecho de manera idéntica. Las variantes se refieren a dos criterios: la importancia formal de los órganos entre sí y su número. Como ejemplo del segundo criterio tenemos la existencia del Supremo Poder Conservador que imponía la Constitución de 1836.

Podemos establecer como inicio de los tres poderes a la Constitución de Apatzingan, misma que relaciona la idea de soberanía con la división de poderes plasmado en su artículo 11: Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.⁴⁴

Así mismo, cuando establece la forma de gobierno en su artículo 44, da a los tres poderes el nombre de Supremo Congreso Mexicano (Poder Legislativo), Supremo Gobierno (Poder Ejecutivo), y Supremo Tribunal de Justicia (Poder Judicial).

A pesar de lo anterior la Constitución de 1814 no aceptó la tesis de separación de poderes como poderes independientes.

⁴³ Cfr. F. TENA RAMÍREZ, *Op cit.*, p.215, ver nota 6.

⁴⁴ Cfr. F. TENA RAMÍREZ, *Op cit.*, p.33, ver nota 23.

Posteriormente, en la Constitución de 1824 en su artículo 6 se incorpora el concepto de separación de poderes estableciendo que el Poder Supremo de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁴⁵

Este concepto de separación de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial fue adoptado por nuestras siguientes actas constitucionales exceptuando las Bases Constitucionales de 1836 en donde el ejercicio del Supremo Poder de la Federación se dividió en cuatro ya que se creó el Supremo Poder Conservador para mantener el equilibrio entre los otros tres poderes.⁴⁶

La idea sobre el principio de la División de Poderes se dio en otros Congresos Constituyentes, hasta llegar a la Constitución de 1857 la cual consagra en su artículo 50 la división tripartita del poder.⁴⁷

El texto de la Constitución del 57 fue una de las leyes fundamentales que consagró la División de Poderes, como lo fue en su momento la Constitución de 1824, y como es la Constitución Política de 1917, que rige actualmente la vida política y social de nuestro país.

Nuestra Constitución consagra la División de Poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, y realiza su colaboración por dos medios principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes (ejemplo: en la celebración de los tratados participan el Presidente de la República y el Senado), u otorgando a uno de los Poderes algunas facultades que no son peculiares de ese Poder, sino de alguno de los otros dos (ejemplo: la facultad judicial que tiene el Senado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero).

⁴⁵ Cfr., *Ibid*, p.168.

⁴⁶ Cfr., *Ibid*, p.208,212,222,230.

⁴⁷ Cfr., *Ibid*, p.614.

2.3. LOS CRITERIOS ANALÍTICOS

El estudio de las atribuciones de los órganos del poder público requiere la aplicación de dos criterios:

- 1) El formal. Toma en cuenta únicamente el órgano que la produce para hacer la calificación de facultad sin considerar su naturaleza jurídica; y
- 2) El material. De acuerdo con sus características intrínsecas establece la naturaleza legislativa, administrativa o jurisdiccional, sin que importe el órgano al que se encuentra asignada.⁴⁸

2.4. ARTÍCULOS QUE RIGEN LA DIVISIÓN DE PODERES

En nuestra Constitución se consagran dos declaraciones relativas al principio de separación de poderes. La primera se refiere a la estructura y organización de la Federación y está contenida en el artículo 49, la segunda se localiza en el artículo 116 y determina la estructura constitucional del poder público de los Estados.

Los poderes del poder público, o sea, las autoridades del Estado en su sentido orgánico, son los funcionarios o las autoridades a quienes se confía o entrega el desempeño de las funciones en que se manifiesta el poder o soberanía estatal, de tal manera que su ejercicio no se centralice en un solo órgano. Esta división o separación de órganos no es, sin embargo, absoluta o infranqueable, pues las autoridades administrativas, legislativas o judiciales no se contraen a desplegar por modo exclusivo las funciones cuyo depósito sugiere

⁴⁸ Cfr., ANDRES SERRA ROJAS, *Derecho Administrativo, Primer Curso*, 16ª ed., Porrúa, México, 1994, p 42.

su calificación terminológica, sino otras que, desde el mismo punto de vista, corresponden a las otras o viceversa.

El artículo 49 de la Constitución establece que 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 el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades especiales para legislar.⁴⁹

Así pues, aunque el primer párrafo del artículo 49 no hace sino expresar la división de los Poderes Federales, es posible deducir de la organización constitucional entera que esa división no es rígida, sino flexible, existe una coordinación de poderes.

El artículo 116 establece que en los Estados el poder público se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.⁵⁰

Cuando ocurren causas de emergencia, la estabilidad y seguridad del Estado es más importante que la de los individuos y el gobierno necesita de todos los medios de defensa a su alcance para remediar las situaciones graves por las que atraviese el país.

⁴⁹ *Cfr.* Artículo 49, *CPEUM*.

⁵⁰ *Cfr.* Artículo 116, *CPEUM*.

2.5. CARACTERÍSTICAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES

El principio de la División de Poderes presenta cuatro características:

1. Crea tres órganos principales de producción normativa;
2. Los diferencia entre sí y les asigna las denominaciones con las que se identifica la naturaleza jurídica de las principales atribuciones que cada uno desempeña;
3. Prohíbe la invasión de competencias entre esos órganos;
4. Prohíbe que la función legislativa se deposite en un solo individuo o corporación.

2.6. EL PODER LEGISLATIVO Y SUS FACULTADES

El Estado tiene necesariamente algunos fines o metas que alcanzar, para lo cual está compuesto por una serie de órganos con funciones específicas.

El ordenamiento identifica al primer órgano como legislativo, porque le asigna de manera relevante la atribución de crear leyes.

El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el poder legislativo federal, o sea, la función consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas leyes en sentido material. También se llama Congreso General,⁵¹ Congreso Federal, o Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, Congreso de la Federación.

El Congreso de la Unión es un organismo constituido, no una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Constitución.

En el Congreso de la Unión se deposita el poder legislativo federal y aunque la creación legislativa es su principal tarea, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos, mismos que el Licenciado Ignacio Burgoa, en su libro, *El Poder Legislativo*, clasifica en dos tipos: político-administrativas y político-jurisdiccionales, ejercitables sucesivamente por cada una de las cámaras.⁵²

Por lo tanto, se puede decir que la Constitución otorga tres especies de facultades al Congreso de la Unión y que son: las legislativas, las político-administrativas y político-jurisdiccionales.

De esas tres clases de facultades, la político-jurisdiccional es la menos utilizada, pues solo se desempeña en casos específicos y únicamente en relación con los Diputados y Senadores, el Presidente de la República, ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Estado, Procurador General de la República y los gobernadores y diputados de las legislaturas locales, además de los casos a que se refieren los artículos 108 al 111 constitucionales, que en su oportunidad estudiaremos.

En México el sistema bicameral es tomado de Estados Unidos. El Congreso de la Unión se compone de dos cámaras: la de Diputados, representante del pueblo mismo, y la de Senadores, que representa a los Estados miembros del Pacto Federal.⁵³

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denomina Poder Legislativo Federal al órgano de la Federación que tiene como atribución predominante expedir las leyes federales en las materias que la misma ley fundamental determina, a través de facultades expresas e implícitas.

⁵¹ *Cfr.*, Artículo 50, *CPEUM*.

⁵² *Cfr.*, IGNACIO BURGOA, *Breve Estudio sobre el Poder Legislativo*, Porrúa, México, 1966, p. 108.

⁵³ *Vid supra*, Artículo 50, *CPEUM*.

Reservamos para el lugar correspondiente el estudio de las facultades del Congreso de la Unión, desde el punto de vista de la manera como actúan las Cámaras Federales.

La Cámara de Diputados se integra por quinientos representantes de la Nación, de los cuales trescientos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.⁵⁴

a) Principio de votación mayoritaria relativa

El principio de votación mayoritaria relativa es aquel que indica que será electo diputado, el candidato que resulte con mayor número de votos, de entre los que hubieren contenido, en el correspondiente distrito electoral uninominal, sin importar su porcentaje.

b) Principio de representación proporcional

El principio de representación proporcional es aquel que establece que serán electos diputados, aquella cantidad de la lista regional de cada partido político, que le toque, de acuerdo al porcentaje de votación que hubiere obtenido cada determinado partido, en la circunscripción plurinomial correspondiente.

El principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría, y finalmente, para evitar los

⁵⁴ *Ibidem.*

efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

Según el artículo 56 de la Constitución:

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.⁵⁵

a) Principio de votación mayoritaria relativa

El principio de votación mayoritaria relativa es aquel que indica que serán electos senadores, los dos candidatos de la fórmula partidista que resulte con mayor número de votos, de entre las que hubieren contenido, en el correspondiente Estado o en el Distrito Federal, sin importar su porcentaje.

b) La primera minoría

El senador electo como de primera minoría será aquel que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad federativa de que se trate.

c) Principio de representación proporcional

El principio de representación proporcional es aquel que establece que serán electos senadores, de los treinta y dos que corresponden por este principio, aquella cantidad de la lista nacional de cada partido político, que le

⁵⁵ Artículo 56. *CPEUM*.

tocare, de acuerdo al porcentaje de votación que hubiere obtenido cada determinado partido, en la única circunscripción plurinominal nacional.

Este artículo afecta una tradición importante, que se refiere a la representación igualitaria de senadores por entidad federativa, con lo que nuestro Senado se aleja, cada vez más, del ideal de ser una Cámara de representación de entidades, y se consolida en una Cámara colegisladora, revisora, pero sin tener un papel destacado en el ámbito del Estado Federal. No obstante, por la necesidad de fortalecer el federalismo en México, considero indispensable que el Senado asuma en el futuro la gran Cámara federal que en la actualidad no es. Dicha asunción evidentemente exige un rediseño de la totalidad de las normas constitucionales que se ocupan del Senado y del Estado Federal Mexicano.

Con todo esto se pone también al descubierto las nuevas tensiones que aparecen en el escenario político con motivo de nuestra lenta y gradual transición a la democracia, pues la representación proporcional en el Senado como en la Cámara de Diputados, expresa las inquietudes de la clase política más profesional de los distintos partidos para contar con espacios de participación que no estén sometidos al control de las elites locales de cada partido o hasta del escrutinio ciudadano, sino que dependen básicamente de las burocracias nacionales de las formaciones políticas, que son las que generalmente confeccionan las listas respectivas.

El sistema bicameral encuentra su origen en el Parlamento inglés cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales, siendo la Cámara Alta o de los Lores la representante de la nobleza, y la Cámara Baja o de Comunes la representante del pueblo. Siglos más tarde el pueblo norteamericano, heredero del derecho inglés, aplicó el sistema con fines diversos al entonces conocido, siendo la Cámara de Representantes, representante (valga la redundancia) del pueblo, y el Senado la de los Estados.

El sistema bicameral presenta tanto ventajas como riesgos en su funcionamiento. Dentro de las ventajas tal y como señala Tena Ramírez encontramos las siguientes:⁵⁶

1. Debilita, dividiendo al poder legislativo; favorece el equilibrio de los poderes, dotando al Ejecutivo de una defensa frente a las intenciones del poder rival.
2. En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora, si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, hay la presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.
3. La rapidez en las resoluciones, necesaria en el Ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes, la segunda Cámara es una garantía contra la precipitación y el error y las pasiones políticas. El tiempo que transcurre entre la discusión entre la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio.

2.6.1. Facultades del Congreso de la Unión

Las facultades del Congreso de la Unión son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras. Esto quiere decir que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después. Las facultades del Congreso de la Unión están reunidas, en su mayor parte, en la enumeración que de ellas hace el artículo 73; pero en varios otros preceptos constitucionales, hay dispersas otras facultades de esta primera clase.

A) Facultades legislativas

Con referencia a las disposiciones constitucionales relativas al Poder Legislativo, en primer término se examinarán las contenidas en el artículo 73 que señala las facultades del Congreso, facultades que constituyen todas funciones formalmente legislativas, en cuanto a su carácter material, lo iremos señalando al estudiar cada una de las funciones de éste precepto, según el cual el Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos estados a la unión federal;⁵⁷

El acto para que, en uso de esa facultad se realiza, es la condición para que se aplique un régimen jurídico general, un *status* que existe de antemano y que está constituido por el sistema que la Constitución ha adoptado respecto de los Estados y Territorios, a un caso concreto, el del nuevo Estado o Territorio que se admite a la Federación. Por tanto, se da un acto que determina una situación jurídica para un caso individual y consecuentemente debe reputarse como materialmente administrativo. Además, y en vista de que el acto afecta a la integración del Estado mexicano, hay que considerarlo, como un acto que, al mismo tiempo que administrativo, reviste por sus consecuencias el carácter de acto político.

- II. (se deroga).⁵⁸

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

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo estado, quedando obligadas a dar su informe

⁵⁶ Cfr. F. TENA RAMÍREZ, *Op cit*, p. 270, ver nota 6.

⁵⁷ Artículo 73, CPEUM.

⁵⁸ *Ibidem*.

dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al ejecutivo de la federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

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

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

7o. Si las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás estados.⁵⁹

Volvemos a encontrar un acto de la misma naturaleza que en la primera fracción, pues para el caso individual representado por los elementos que van a asegurarse de los Estados existentes, se van a aplicar por el acto previsto en esta fracción las normas que la Constitución ha establecido respecto de las entidades federativas.

Se podría argumentar del mismo modo que en realidad se está creando una situación jurídica general, puesto que el nuevo organismo que se admite, se erige o se forme, va a tener facultades y obligaciones de carácter abstracto, y que el estatuto de los miembros de la población de esas nuevas entidades se va a modificar también en una forma impersonal; que, por lo tanto, se encuentran en el acto los elementos de una ley.

También se podría objetar que cuando el Congreso usa de las facultades consignadas en las dos fracciones a que nos hemos estado refiriendo, en realidad está modificando la ley constitucional en el capítulo "De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional".

⁵⁹ *Ibidem.*

Es indudable que en el caso hay una reforma a la Constitución; pero también es innegable que cualquiera que sea la naturaleza intrínseca del acto, la reforma se lleva a cabo por una resolución formalmente legislativa, como son todas las que se dictan en uso de las facultades que al Congreso otorga el artículo 73 de la propia Constitución.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso,⁶⁰

La facultad que por virtud de esta fracción se le confiere al Congreso de la Unión, tiene los caracteres de una función administrativa, puesto que el alcance de la facultad que nos ocupa se fija de acuerdo con el artículo 116 de la misma Constitución, según el cual el Congreso sólo interviene para aprobar los convenios amistosos que los Estados celebren sobre sus respectivos límites.

V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación;⁶¹

El ejercicio de esta facultad es la condición para que se aplique el artículo 44 de la misma Carta Magna, de acuerdo con el que el Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá, con los límites y extensión que le asigne el Congreso Federal en Estado de Valle de México.

VI. (se deroga).⁶²

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;⁶³

No hay motivo para dudar que se trata de una función esencialmente legislativa.

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² *Ibidem.*

VIII. Para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la república en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El ejecutivo federal informará anualmente al congreso de la unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.⁶⁴

Si la autorización del Congreso es como ocurre normalmente para un empréstito determinado, el caso es administrativo. Si el Congreso fijara las bases para la actuación del Ejecutivo en relación con los empréstitos que puedan celebrarse en lo futuro, la facultad es legislativa.

La aprobación de los empréstitos, como no puede referirse concretamente sino a los contraídos, es función administrativa.

El mandato de pago de la misma es igualmente acto administrativo, en cuanto significa la autorización para el egreso correspondiente.

Pero en muchas ocasiones, el reconocimiento y mandato de pago van acompañados de una serie de normas que regulan, en forma abstracta y general, las relaciones del Estado deudor y de los acreedores. En este caso, la expedición de tales normas constituye un acto materialmente legislativo.

⁶³ *Ibidem.*

⁶⁴ *Ibidem.*

IX. Para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones;⁶⁵

Parece ser que esta facultad es legislativa, porque, a falta de disposición expresa, el congreso sólo puede actuar por medio de reglas generales.

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;⁶⁶

Se trata de una facultad materialmente legislativa.

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;⁶⁷

La creación de empleos públicos, en tanto que significa el establecimiento de un puesto, fijándole su competencia y el estatuto de su titular, constituye una facultad legislativa.

El señalamiento, aumento o disminución de las dotaciones de ese cargo público constituyen actos administrativos como lo es el de aprobación del Presupuesto de Egresos.

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;⁶⁸

Es una facultad administrativa, pues el acto de declaración de guerra no crea una situación jurídica general, sino que sólo es condición para que se apliquen normas jurídicas preexistentes en materia de guerra. Además, es un acto político por referirse a la conservación y defensa del Estado.

⁶⁵ *Ibidem.*

⁶⁶ *Ibidem.*

⁶⁷ *Ibidem.*

⁶⁸ *Ibidem.*

XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;⁶⁹

Aquí se trata de un acto legislativo.

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;⁷⁰

También es facultad legislativa desde el punto de vista material.

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;⁷¹

Igualmente se trata de actos legislativos.

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

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

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

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

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan;⁷²

⁶⁹ *Ibidem.*

⁷⁰ *Ibidem.*

⁷¹ *Ibidem.*

⁷² *Ibidem.*

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

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

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

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos;

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

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;⁷³

Todas estas fracciones se refieren a facultades legislativas.

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;⁷⁴

Por virtud de la amnistía, todos aquellos que durante un periodo de tiempo hayan cometido un delito y que no hayan sido juzgados, así como los que habiéndolo cometido hayan sido ya condenados, quedarán libres de la acción penal en el primer caso, y de la represión en el segundo.

De la manera que la amnistía es general e impersonal, y, por lo mismo, tiene el elemento esencial del acto legislativo.

No puede decirse que por ella se reforme o modifique un acto jurisdiccional, pues en el caso de que no haya habido juicio, el único efecto que se produce es prohibir el ejercicio de la acción penal, y en el caso de que haya existido condena, lo que se afecta es la aplicación de la pena.

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

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ *Ibidem.*

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

XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor,⁷⁵

Son facultades legislativas.

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;⁷⁶

El acto es legislativo. Pero si se trata de disposición de orden presupuestal, el acto es administrativo.

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;⁷⁷

Se trata de una función materialmente administrativa, puesto que se condiciona la aplicación para un individuo del régimen general preestablecido en la Constitución respecto al Presidente de la República o la suspensión de ese régimen en el caso de licencia.

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ *Ibidem.*

XXVII. Para establecer, organizar y sostener en toda la república escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones.

La Federación tendrá jurisdicción sobre los plantetes que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.⁷⁸

Es una facultad legislativa.

XXVIII. (se deroga).⁷⁹

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior;
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5o. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación;
 - f) Explotación forestal, y
 - g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.⁸⁰

La facultad que otorga esta fracción tiene el carácter de función materialmente legislativa.

⁷⁷ *Ibidem.*

⁷⁸ *Ibidem.*

⁷⁹ *Ibidem.*

⁸⁰ *Ibidem.*

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

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

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

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

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

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

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

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.⁸¹

Las facultades que estas fracciones encierran son indudablemente legislativas.

Como se puede ver, estas facultades consisten en las atribuciones que, a favor del Congreso de la Unión, establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales llamadas leyes en su sentido material, las cuales, por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales.

⁸¹ *Ibidem*.

Concluido el examen de las facultades otorgadas al Congreso en el artículo 73, conviene para completar el estudio hacer referencia a los demás artículos constitucionales que confieren otras facultades a las Cámaras.

Las facultades contempladas en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, según lo declara el artículo 49 de la Ley Suprema, son también de susceptibles de atribuirse al Congreso de la Unión.

El ámbito competencial legislativo del Congreso de la Unión no se agota con las materias señaladas en el invocado precepto, pues la ley fundamental en varias disposiciones le otorga facultades para expedir leyes.

Por ejemplo, el artículo 27 declara que:

...la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...⁸²

Esta imposición se debe realizar a través de leyes que elabore el citado Congreso, pues equiparando el concepto de nación al de pueblo mexicano, este organismo es su representante en lo que al ejercicio de tal facultad atañe.

Una facultad legislativa de gran trascendencia con que está investido el Congreso de la Unión y que no se traduce en la creación de leyes ordinarias o secundarias, es la consistente en reformar o adicionar la Constitución, prevista en el artículo 135.

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas

⁸² Artículo 27, *CPEUM*

de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.⁸³

Esta facultad requiere necesariamente la colaboración de las legislaturas de los Estados, en el sentido que la mayoría de ellas apruebe las reformas o adiciones que el citado organismo acuerde, condición que expresa lo que en la doctrina jurídica se conoce como principio de rigidez constitucional.

En materia educativa el Congreso de la Unión puede expedir leyes con vigencia en toda la República con el fin de coordinar la educación, distribuyendo la función social respectiva entre la Federación, los Estados y los municipios, fijando las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y señalando las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.⁸⁴

La cuestión expropiatoria también es susceptible de legislarse por el mencionado Congreso en su carácter de órgano legislativo federal, ya que la Constitución le otorga competencia para determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.⁸⁵

De las fracciones X y XI del artículo 27 constitucional se desprende otra facultad legislativa del Congreso de la Unión, en el sentido de que éste puede dictar leyes en materia agraria sobre dotación de tierras y aguas a favor de los núcleos de población y todas las reglamentarias que proceda para realizar ese importante objetivo social, así como para fijar, en la órbita federal, "la extensión máxima de la propiedad rural", pues en el ámbito interior de los Estados la atribución respectiva corresponde a sus legislaturas.⁸⁶

⁸³ Artículo 135, *CPEUM*.

⁸⁴ *Cfr.*, Artículo 3, fracción VIII, *CPEUM*.

⁸⁵ *Cfr.*, Artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, *CPEUM*.

⁸⁶ Artículo 27, fracciones X y XI, *CPEUM*.

Tratándose de la tipificación de delitos o faltas que puedan cometer los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios federales, también el Congreso de la Unión tiene facultad expresa consignada en el artículo 111 constitucional.

Por lo que respecta a la campaña contra el alcoholismo, existe una colaboración entre el mencionado órgano legislativo federal y las legislaturas de los Estados, pudiendo ambos expedir las leyes pertinentes a objeto de realizar esa labor.

Por lo que concierne a la legislación del trabajo, su expedición incumbe al Congreso federal desde septiembre de 1929, pues con anterioridad la legislación laboral correspondía tanto a este órgano como a las legislaturas de los Estados, y su aplicación atañe respectivamente a las autoridades federales o locales, tratándose de empresas o ramos conceptuados como federales o de carácter local, según se advierte de la fracción XXXI del artículo 123 constitucional.

En materia de culto religioso y disciplina externa, sólo el Congreso de la Unión tiene competencia para legislar, pues las legislaturas de los Estados únicamente pueden "determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos" .⁸⁷

B) Facultades político-administrativas

La actividad del Congreso de la Unión no se agota en la función legislativa, ya que puede, constitucionalmente realizar actos que en sustancia jurídica no son leyes sino actos administrativos de contenido diverso: político, económico y propiamente administrativo. Estos actos presentan los atributos

⁸⁷ Artículo 130, *CPEUM*.

contrarios a los de la ley, pues son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de decretos.

Algunos ejemplos de facultades político-administrativas son los siguientes:

- a) Admisión de nuevos Estados o territorios a la Unión Federal;
- b) Constitución de los territorios en Estados;
- c) Formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes;
- d) Arreglo definitivo de las diferencias entre los Estados por lo que atañe a límites territoriales y cuando no tengan carácter contencioso;
- e) Cambio de residencia de los poderes federales;
- f) Declaración de guerra, etc.

Además, debe destacarse una importante función con que está investido el mencionado Congreso y que estriba en erigirse en Colegio Electoral cuando falte absolutamente el Presidente de la República, a efecto de que la persona que designe para ocupar este elevado cargo, lo asuma, en sus respectivos casos, con el carácter de interino o de sustituto constitucional, según lo disponen los artículos 84 y 85 de la Constitución.

Analizando cada uno de los casos brevemente apuntados, se advierte que el ejercicio de las facultades correspondientes a favor del Congreso de la Unión desemboca en actos administrativos lato-sanso, puesto que se refiere a cuestiones concretas y particulares y no contenciosas; y en el supuesto de que impliquen controversia algunos de los señalados, su resolución deja de pertenecer al citado organismo para atribuirse a la Suprema Corte de Justicia en los términos del artículo 105 constitucional y siempre que susciten cualquiera de los conflictos que este precepto limitativamente señala, debiendo observarse que, fuera de esta demarcación competencial, no son susceptibles de dirimirse jurisdiccionalmente. Por ende, salvo los casos que consistan en la formación de

nuevos Estados dentro de los límites de los existentes (fracción III, artículo 73) y en la delimitación territorial entre las entidades federativas (fracción IV), los demás rebasan todo control jurisdiccional, ya que solamente los dos mencionados pueden suscitar controversias entre la Federación y los Estados o entre estas mismas entidades.

C) Facultades político-jurisdiccionales

Tratándose del ejercicio de las facultades político-administrativas, son las dos cámaras que lo integran quienes sucesivamente desempeñan los actos, obrando ambas con autonomía entre sí. La función político-jurisdiccional que el Congreso tiene encomendada se manifiesta en el juicio político, el cual comprende dos etapas en que cada una de dichas Cámaras tiene atribuciones diferentes.

Se califican como político-jurisdiccionales las funciones que ejerce el Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras, en virtud de que su iniciación y su desarrollo entrañan una cuestión contenciosa que se decide mediante una sentencia⁸⁸, que culmina un procedimiento en que el alto funcionario acusado tiene el derecho de defenderse ante el Senado.⁸⁹

El juicio político debe referirse a los delitos oficiales, o sea, a aquellos en que incurran los altos funcionarios de la Federación (senadores y diputados del Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte, secretarios de Estado y Procurador General de la República) durante el desempeño de su cargo.

Concluido el examen de las facultades otorgadas al Congreso de la Unión, conviene para completar el estudio, hacer referencia a los demás artículos constitucionales que le confieren otras facultades a éste organismo.

⁸⁸ *Cfr.* Artículo 112, *CPEUM*.

⁸⁹ *Cfr.* Artículo 111, *CPEUM*.

2.6.2. Facultades exclusivas de las Cámaras

A) La Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados es el órgano representativo del pueblo.

Por facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se entienden aquellas que constitucionalmente tiene como propias, es decir, sin que en su ejercicio intervenga el Senado. Dentro del sistema bicameral adoptado por la Constitución, dichas facultades no corresponden por modo absoluto a la función legislativa, ya que toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión, o sea, mediante la colaboración obligatoria de las dos Cámaras que lo componen.

El artículo 74 establece como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. Expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- II. Vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;
- III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;
- IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo

presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.⁹⁰

La índole no legislativa de las cuatro primeras fracciones anotadas es indiscutible. En la primera fracción los actos que la ley le encomienda sobre el particular son, computar votos y hacer la declaratoria, tratándose así de un acto administrativo, porque el primer acto es material y el segundo determina una situación jurídica para un caso individual.

La calificación de la legalidad o ilegalidad de la elección es un acto jurisdiccional, compuesto de la comprobación de los hechos y de su relación con la ley y de la decisión que, como consecuencia de esa comprobación adopta, declarando válidas o no las elecciones.

El acto de vigilancia es un acto material y consecuentemente administrativo.

En cuanto a la aprobación del presupuesto anual de gastos es también una función administrativa.

⁹⁰ Artículo 74, *CPEUM*.

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;⁹¹

Se trata en el caso de un juicio previo en el que la comprobación que se haga de los hechos que se reputan ilegales motivará la decisión respecto del fuero. Es por lo tanto, un acto jurisdiccional.

Aunque esta facultad está catalogada como exclusiva de la Cámara de Diputados, su ejercicio no le corresponde privativa e integramente, puesto que la destitución respectiva compete también, en forma concurrente, al Senado, o sea, al Congreso de la Unión, y toda vez que el citado precepto así lo requiere.

VI. (se deroga);

VII. (se deroga);

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.⁹²

B) La Cámara de Senadores

En cuanto se refiere al Senado, el artículo 76 señala como atribuciones que le son exclusivas:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con 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;⁹³

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² *Ibidem.*

Esta facultad se corrobora por el artículo 133 de la Constitución, el cual inviste a los tratados internacionales que, con aprobación de dicho órgano, elabore el Ejecutivo Federal, con el carácter de normas supremas de la nación, pero siempre que no estén en desacuerdo con la Constitución.

Como los tratados pueden en algunos casos contener normas generales y en otros ser meramente contractuales, la facultad consignada puede ser, según de lo que se trate, un acto legislativo o administrativo.

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;⁹⁴

Esta facultad concuerda con la que dicho alto funcionario tiene conforme a las fracciones II y III del artículo 89 constitucional, debiendo subrayarse que, tratándose de la designación de cargos públicos diversos de los mencionados, no se requiere la ratificación del Senado, pues el Presidente de la República puede hacerla sin ella.

Es un acto de control sobre las facultades administrativas del Presidente de la República; se trata, por lo tanto, de un rompimiento al principio de división de poderes.

III. Autorizarlo también 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 estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;⁹⁵

Esta facultad del Senado importa una limitación a la potestad que tiene el citado alto funcionario para disponer de la totalidad de la fuerza armada

⁹³ Artículo 76, CPEUM

⁹⁴ *Ibidem*.

permanente, o sea, del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea conforme a la fracción VI del artículo 89 constitucional, ya que sin la autorización de dicho órgano no puede enviar fuera de la República a las tropas mexicanas.

Como la autorización es condición para la actuación legal del ejecutivo, la función es materialmente legislativa.

IV. 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;⁹⁶

Así, si el Senado puede dar su consentimiento en los términos que tal disposición indica, se supone que los Estados y territorios deben tener una guardia nacional, supuesto que corrobora el artículo 31, fracción III, de la Constitución, al establecer que es obligación de todo mexicano alistarse y servir en ella.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quién 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. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso;⁹⁷

Esta facultad suele interpretarse incorrectamente, pues conforme a ella no incumbe al Senado declarar la desaparición de los poderes locales, sino nombrar un gobernador cuando todos ellos hayan desaparecido.

⁹⁵ *Ibidem.*

⁹⁶ *Ibidem.*

⁹⁷ *Ibidem.*

Si se entiende que el Senado puede hacer la declaración de desaparición de poderes, la función es jurisdiccional, pues implica la comprobación de una situación de hecho, a consecuencia de la cual se decide que es llegado el caso de hacer el nombramiento de un gobernador provisional. El nombramiento de éste en un acto administrativo.

Ahora bien, ante esta situación, el Senado simplemente declara que, para restablecer el orden institucional alterado, debe nombrarse un gobernador provisional a efecto de que convoque a elecciones conforme a las leyes constitucionales del Estado de que se trate, nombramiento que se sujeta a las reglas consignadas en la fracción V del artículo 76 constitucional.

VI. 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, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.⁹⁸

Por las mismas razones en lo conducente, que en el primer caso de la fracción anterior, se trata de una función jurisdiccional.

VII. 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 esta Constitución.⁹⁹

Esta facultad no la puede ejercitar el Senado sin la acusación previa de la Cámara de Diputados.

⁹⁸ *Ibidem*

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;¹⁰⁰

Es indudable que se trata de funciones administrativas.

X. Las demás que la misma Constitución le atribuye.¹⁰¹

2.6.3. Facultades comunes de las dos Cámaras

Finalmente, el artículo 77 fija las siguientes atribuciones que cada Cámara puede ejercitar sin intervención de la otra:

Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;¹⁰²

Si se trata de una resolución general, que no es para un caso concreto, el acto es legislativo.

II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno;¹⁰³

Esta función es administrativa.

III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma; y¹⁰⁴

El acto de nombramiento es administrativo; el de hacer el reglamento es legislativo.

⁹⁹ *Ibidem.*

¹⁰⁰ *Ibidem.*

¹⁰¹ *Ibidem.*

¹⁰² Artículo 77. CPEUM.

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ *Ibidem.*

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 habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.¹⁰⁵

La convocatoria condiciona el ejercicio del derecho de voto que conceden las leyes generales, en un caso concreto. Es, por lo mismo, una función administrativa.

2.6.4. Facultades como Legislatura Nacional y Federal

El Congreso de la Unión tiene competencia para producir normas de Derecho sobre control de constitucionalidad, como creador de normas de Derecho con alcances nacionales y como creador de leyes federales el Congreso de la Unión tiene competencia para expedir las leyes referentes a las materias que expresamente señala la Constitución en el artículo 73 anteriormente citado.

2.6.5. Facultades como Legislatura Local

Como legislador local corresponde al Congreso de la Unión crear normas legales para el Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, además del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la materia de la deuda pública del Distrito Federal y sobre las disposiciones que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión.

Los estados tienen a su cargo actualmente lo relativo a la esfera particular de sus habitantes, la vida interna cotidiana de la comunidad, las contribuciones locales, y aspectos afines.

Corresponde a los órganos legislativos estatales, por ejemplo, la expedición de los códigos civil y penal y los relativos a los procedimientos civiles y penales.

Por su parte, los municipios pueden expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y otras disposiciones de observancia en el ámbito de su jurisdicción; tienen además la facultad de administrar los ingresos derivados de los servicios públicos que proporcionen.

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

¹⁰⁶

2.7. LA LEY

Si el poder público equivale a actividad soberana o de imperio del estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, ésta consiste, por ende, en la elaboración de leyes. El concepto de ley, cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativa y jurisdiccional en que también se traduce el poder público y que diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad. La ley es un acto de imperio o soberanía del estado que

¹⁰⁵ *Ibidem.*

¹⁰⁶ Artículo 122, *CPEUM*.

tiene como elementos substanciales la abstracción, la impersonalidad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que se prevean.

La ley es un producto social y humano emanado de un poder público con la finalidad de regular la conducta externa del ser humano en sociedad.

Rafael de Pina define a la ley como la norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos para el cumplimiento de sus fines.¹⁰⁷

El artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos manifiesta que:

Artículo 70. Toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: "(texto de la ley o decreto)".

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

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la cámara de diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del ejecutivo federal para tener vigencia.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Cfr, RAFAEL DE PINA y RAFAEL DE PINA VARA, *Op cit*, p. 355.

¹⁰⁸ Artículo 70, CPEUM.

2.7.1. Características de la ley

Las características de la ley son:

- a) Generalidad. Se dicta para todos aquellos que caen en el supuesto que la propia norma establezca.
- b) Obligatoriedad. Se debe cumplir a la fuerza.
- c) Coactividad. Si no se cumple hay un castigo.
- d) Impersonalidad. Se dicta para todos los gobernados.

2.7.2. Validez de la ley

La validez de la norma jurídica proviene de su expedición, es decir, de que se haya originado mediante procedimientos previamente establecidos y ante autoridades instituidas para tal propósito: elaborar preceptos generales, obligatorias y con fuerza coactiva.

La vigencia se diferencia de la validez en que aquella implica observancia y cumplimiento generalizados durante un lapso, en tanto que validez alude a su procedencia u origen.

2.7.3. Eficacia de la ley

Consiste en que los individuos o sujetos deben obedecer y observar, y las autoridades, aplicar las normas jurídicas válidas. La desobediencia, inobservancia o inaplicación no invalidan la norma, pero dan lugar a una mayor o menor eficacia. Eficacia es la observancia y aplicabilidad de la ley.

2.7.4. Ámbito espacial de validez

Esta expresión se refiere a que la norma va destinada a una determinada sociedad, la cual tiene una cultura localizada en una dimensión geográfica y con motivo de ella va dirigida a la misma para la que se elaboren normas jurídicas. No podría pretenderse una ley con aplicación para todas las sociedades.

Un ámbito espacial de validez, fácil de identificar es el nacional. En él tienen cabida normas vigentes en todo el territorio nacional, las hay locales, que pueden ser estatales o departamentales y municipales.

Dentro del sistema federal adoptado por el artículo 40 de la Constitución, el artículo 124 de la misma consigna como regla fundamental para la distribución de competencia entre los poderes federales y locales, la de que las facultades que no estén otorgadas por dicha Constitución a los órganos federales, se deben considerar reservadas a los Estados.¹⁰⁹ Esto significa que la competencia de los estados es originaria y la federal es derivada.

En el Estado Federal implica la existencia de dos tipos de ordenamientos jurídicos distintos en el ámbito legislativo. Estos ámbitos son el federal o sea el nacional y los locales, de cada entidad federativa pero relacionados y coordinados a partir de la propia Constitución Federal.

Ahora por lo que se refiere a la función jurisdiccional, el sistema federal supone también la existencia de dos clases de juzgadores: los federales, cuya misión se concentra en la aplicación de las leyes y disposiciones jurídicas federales o nacionales, expedidas por el Congreso de la Unión; y los locales, cuya función se dirige, regularmente, a la aplicación de las leyes y disposiciones jurídicas expedidas por el órgano legislativo de la entidad federativa correspondiente.

2.7.5. **Ámbito temporal de validez**

En principio, las normas jurídicas rigen todos los hechos que, durante el lapso de su vigencia, ocurren en concordancia con sus supuestos. Si un supuesto se realiza mientras una ley está en vigor, las consecuencias jurídicas que la disposición señala deben imputarse al hecho condicionante. Realizado éste, se actualizan sus consecuencias normativas. Las facultades y deberes derivados de la realización de un supuesto poseen una existencia temporal más o menos larga. Algunas veces, la disposición normativa indica la duración de aquéllas; otras, la duración es indefinida, y la extinción de las consecuencias de derecho depende de la realización de ciertos supuestos.

Realizado el supuesto de un precepto legal, puede ocurrir que las consecuencias normativas se extingan totalmente durante la vigencia del precepto. Pero también puede suceder lo contrario.

El principio general que domina esta materia es que la ley no debe aplicarse retroactivamente en perjuicio de persona alguna. Pero este principio no es considerado como absoluto, y todos los autores admiten que sufre excepciones.

De lo anterior se infiere la existencia de dos cuestiones importantes en materia de retroactividad, a saber: 1) qué debe entenderse por aplicación retroactiva de una ley; 2) en que casos debe una ley aplicarse retroactivamente.

Una ley es retroactivamente aplicada cuando suprime o modifica las consecuencias jurídicas de un hecho ocurrido bajo el imperio de la anterior. La posibilidad de una aplicación retroactiva implica, por consiguiente, la subsistencia o perduración de los deberes y derechos derivados de la

¹⁰⁹ *Vid supra*, Capítulo 2, p.24.

realización del supuesto de la ley procedente. Si tales deberes y derechos se han extinguido en su totalidad durante la vigencia de la primera norma, ya no es posible que la nueva los suprima o modifique.¹¹⁰

¿En qué casos debe la ley aplicarse retroactivamente? El principio general, en esta materia, se enuncia diciendo que la ley no debe aplicarse retroactivamente en perjuicio de persona alguna. Esto significa que la aplicación retroactiva es lícita en aquellos casos en que a nadie perjudica.

Algunos autores afirman que la regla de la no retroactividad sólo vale para el juez, no para el legislador. De acuerdo con este punto de vista, el autor de la ley está siempre facultado para ordenar que un precepto se aplique a hechos jurídicos pretéritos, estableciendo de este modo excepciones al principio general. Esta tesis no puede ser aceptada por nuestro derecho porque la regla de la no retroactividad constituye una garantía individual. En estas condiciones, es indiscutible que no vale sólo para los jueces, sino también para el legislador ordinario.¹¹¹ No tiene, pues, entre nosotros, más excepciones que la señalada por el artículo 5o del Código Civil y las que expresa o tácitamente puedan derivar de otros preceptos de la Constitución Federal. Únicamente en los casos en que la aplicación retroactiva de una ley a nadie perjudique o cuando, a pesar de ello, la Constitución Federal autorice dicha aplicación, es posible hacer a un lado el principio general de la irretroactividad.

2.8. EL PROCESO LEGISLATIVO

Enrique Figueroa Alfonso define al proceso legislativo como:

¹¹⁰ *Cfr.*, E. GARCÍA MAYNEZ, *Op cit.*, p.399.

¹¹¹ Artículo 14, *CPEUM*.

El conjunto de actos y etapas mediante los cuales se produce el fenómeno de creación de ley.¹¹²

Este proceso legislativo, a cargo de los diputados y senadores, está regulado en los artículos 71 y 72 constitucionales y comprende las siguientes etapas:

2.8.1. Iniciativa

La iniciativa es la facultad de presentar ante el Congreso un proyecto de ley.

El derecho de iniciar leyes o decretos, de acuerdo con el artículo 71 y 122 fracción IV inciso f) de la Constitución en vigor, compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, así como los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pero solamente en materias de aplicación en su ámbito territorial.

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

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.¹¹³

En nuestro país, el mayor número de iniciativas presentadas al Congreso de la Unión son parte del presidente de la República; esto se puede explicar en razón de sus atribuciones y la organización de la administración pública federal.

¹¹² E. FIGUEROA ALFONSO. *Op cit.* p.59.

La formación de leyes puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamientos de tropas, las cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Las partes de una iniciativa completa son:

- a) Exposición de motivos, que viene siendo como una especie de introducción o aclaración;
- b) Articulado propuesto; y
- c) Artículos Transitorios los cuales sirven para resolver o aclarar problemas temporales.

2.8.2. Discusión

La discusión es la etapa en la cual las Cámaras reflexionan y examinan un proyecto de ley o decreto.

La recepción de la iniciativa de ley la hace la Cámara a la que le haya tocado conocerla.

En esta etapa las cámaras deliberarán para determinar si son o no aprobadas las iniciativas.

Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, o sea en su conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos; cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez.

¹¹³ Artículo 71, *CPEUM*.

A la Cámara donde inicialmente se discute un proyecto de ley o decreto se le llama Cámara de Origen, a la otra se le denomina Revisora.

2.8.3. Aprobación

En la etapa de aprobación cada una de las cámaras en forma individual aprueba después de haber discutido el proyecto de ley y está en posibilidades de enviar a la Cámara Revisora, o al Ejecutivo en su caso, para su trámite subsecuente.

Cuando se aprueba un proyecto en la Cámara de Origen, se envía para que se discuta en la otra, la cual, si está de acuerdo, lo envía al Ejecutivo.

La aprobación puede ser total o parcial.

2.8.4. Sanción

En esta etapa, el Ejecutivo puede aprobar, rechazar o en su caso formular observaciones al proyecto de ley ya aprobada por el Congreso y que el Ejecutivo la dé a conocer.

No equivale a una aprobación de la ley por parte del Ejecutivo sino solamente al derecho de hacerle observaciones por única vez, derecho que no necesariamente ha de ejercer el titular del Ejecutivo, en cuyo caso ya no podrá hacerlo con posterioridad y tendrá la obligación inmediata de publicar la ley.

A) Promulgación

Se considera aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los diez días hábiles, a no

ser que, corriendo este término haya el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que el Congreso esté reunido.

B) Derecho de veto

Puede suceder que el Presidente de la República no esté de acuerdo con el proyecto aprobado por el Congreso, entonces puede hacer las observaciones que estime necesarias para que el Congreso lo discuta nuevamente.

C) Elevación del veto

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

La elevación del veto equivale a la sustitución de la promulgación del Ejecutivo, para la creación de una ley, por un acto del Poder Legislativo.

2.8.5. Publicación

Las leyes para que surtan sus efectos tienen que ser dadas a conocer a quienes deben cumplirlas; para tal efecto las disposiciones del Congreso para que se conviertan en obligatorias, es necesario que se publiquen en el periódico oficial del Estado, llamado Diario Oficial de la Federación.

La regulación sobre la discusión , aprobación, sanción y publicación de un proyecto de ley se encuentra consignada en el artículo 72 constitucional que a la letra dice:

Artículo 72. 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.

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

B. Se reputará aprobado por el poder ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el congreso cerrado o suspendido sus acciones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso esté reunido.

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

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al ejecutivo para los efectos de la fracción a; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al ejecutivo, para los efectos de la fracción a. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

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 los efectos de la fracción a. Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos 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.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la cámara de diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

J. 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 delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la comisión permanente.

El tiempo que existe entre el momento de la publicación de la ley y aquel en que comienza su vigencia se denomina *vacatio legis*.

2.8.6. Iniciación de vigencia

La iniciación de vigencia de una ley es la fecha en la que una ley nueva, aprobada y publicada empieza a obligar a las personas a quienes está dirigida.

En la práctica legislativa mexicana la iniciación de vigencia de las leyes está regulada por el Código Civil.

Los procedimientos mediante los cuales una ley inicia su vigencia son:

- a) el procedimiento simultáneo o sincrónico, y
- b) el procedimiento sucesivo.

A) Procedimiento simultáneo

Este se da cuando la propia ley nos dice a partir de cuando empezará a regir, generalmente es a través de los artículos transitorios y actualmente es el procedimiento más utilizado debido a la rapidez de los medios de comunicación.

Para que inicie la vigencia de una ley mediante el procedimiento simultáneo, es indispensable que haya sido publicada con anterioridad.

B) Procedimiento sucesivo

Este procedimiento consiste en que las leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observación general obligan y surten sus efectos 3 días después de su publicación en el periódico oficial o un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción.

2.9 EL REGLAMENTO

Es una disposición de carácter legislativo, expedida por el Poder Ejecutivo, que se aplica a todas las personas cuya situación cae en su campo de acción. El objeto del reglamento es facilitar el mejor cumplimiento de la ley,

desarrolla la ley. El reglamento no puede ir en contra de la ley porque carecería de valor jurídico, ni puede abarcar más que lo supuesto por la norma más general (fracción I del artículo 89 constitucional).

La ley se diferencia del reglamento por su jerarquía, su origen y su mayor generalidad.

2.10. EL DECRETO

Es un acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la Administración Pública, o disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes. Es también una resolución judicial que contiene una simple determinación de trámite.

Acosta Romero define al Decreto como una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido.¹¹⁴

En Derecho Público, encontramos que existen como conceptos específicos, los tres tipos de Decretos: decretos legislativos, decretos administrativos o del Ejecutivo y los judiciales.

2.10.1. Decretos Legislativos

Los Decretos Legislativos están previstos en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución que prevén, el primero, que todas las resoluciones del Congreso

¹¹⁴ Cfr. M. ACOSTA ROMERO, *Op cit.*, p.1067.

tendrán el carácter de Ley o Decreto; el segundo, el procedimiento de discusión, interpretación, reforma de las Leyes y Decretos.

Considerando que la Constitución no da las bases para distinguir entre Leyes y Decretos, y que la práctica en México ha sido de usar indistintamente uno u otro término, el Decreto Legislativo será aquel que emana del Congreso de la Unión o de cualquiera de sus Cámaras, actos mediante los cuales se expresa una resolución, creando una situación jurídica concreta o particular.

2.10.2. Decretos Administrativos

El Decreto Administrativo, en nuestro concepto tiene su base constitucional en los artículos 89, fracción I y 92. La diferencia doctrinal entre ley y el reglamento, son actos creadores de situaciones jurídicas generales, y el Decreto, es que este último crea situación jurídica concreta, pues no es lógico que el Decreto pueda tener la misma naturaleza que el reglamento o la ley, aun cuando esta situación es meramente teórica, ya que así como hay innumerables Decretos que crean situación jurídica concreta, por ejemplo, los que afectan o desafectan bienes de la Nación al dominio público, existen otros que crean situación jurídica general, por ejemplo aquellos que crean organismos descentralizados.

Consideramos que la base constitucional para el Decreto administrativo se precisa en el artículo 89, fracción I, que habla de facultades del Presidente para ejecutar las leyes; y creemos que es a través de actos concretos que se logra la ejecución de las mismas y que son distintas, desde luego, del reglamento.

2.10.3. Decretos del Ejecutivo

Es una decisión que se expresa en un acto administrativo puro y simple, dictado de acuerdo con facultades establecidas en la ley que crea situaciones jurídicas individuales.

La formalidad del Decreto del Ejecutivo debe, revestir dos consecuencias: la primera, debe contener el refrendo del Secretario del ramo a que se refiere y, la segunda, que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

2.10.4. Decreto Judicial

Genéricamente se dice en el uso del foro, que toda clase de resoluciones dictadas por los tribunales (unitarios o colegiados) son decretos judiciales. En un sentido estricto los decretos judiciales son una especie de las resoluciones que pueden dictar los tribunales conforme lo disponen los códigos de procedimientos.¹¹⁵

2.11. EL ACUERDO

Acuerdo es la expresión de la voluntad de un órgano colegiado sobre materias de su competencia; también es conformidad de voluntades entre varias personas; en materia procesal es el acto por medio del cual el juez dicta resoluciones de trámite a petición de las partes.

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

2.12. EL PODER EJECUTIVO Y SUS FACULTADES

El Poder Ejecutivo se puede estructurar en dos tipos de sistemas: el parlamentario y el presidencial. El sistema parlamentario se caracteriza, en que es éste el órgano ejecutivo que surge del parlamento a través de un cuerpo colegiado llamado gabinete, integrado por un número variable de funcionarios denominados ministros a cargo, cada uno de un determinado ramo de la administración pública. Dicho gabinete está presidido por lo que en Inglaterra, que es el ejemplo más característico de este tipo de sistema, se conoce como primer ministro.

El sistema presidencial, que como bien sabemos es el que rige nuestro país.

De acuerdo con el artículo 80 de la Constitución:

Artículo 80. Se depositará el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".¹¹⁵

Mientras que el poder que se encarga de elaborar las leyes debe residir en una asamblea, el poder que las ejecuta, sin resolver controversias, debe depositarse en un solo individuo que se auxilia por un conjunto de órganos a quienes la ley les encarga el ejercicio de la función administrativa.

El Presidente de la República es el órgano más elevado en la jerarquía administrativa, al mismo tiempo que, desde el punto de vista político, es el órgano más representativo del Estado.

¹¹⁵ Artículo 79, fracción I, CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL DISTRITO FEDERAL

¹¹⁶ Artículo 80, CPEUM.

El presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

Los tratadistas han acostumbrado dividir las funciones del poder ejecutivo en políticas y administrativas.¹¹⁷ Como órgano político se encarga de las relaciones con los poderes, la representación internacional, las relaciones con las organizaciones políticas y el desarrollo del sistema político en general. Como órgano administrativo se encarga de dar unidad a toda la burocracia, dependiendo de él, que es la cúspide de la pirámide, los funcionarios y empleados del gobierno federal.

En esta forma, podemos afirmar que las funciones del poder ejecutivo son de carácter político, administrativo, económico y social.

2.12.1. Facultad de intervenir en el Procedimiento Legislativo

El Presidente de la República interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley.

A) Iniciativa de ley

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, el Presidente de la República tiene el derecho de iniciar las leyes y decretos, y en la realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley.¹¹⁸

¹¹⁷ Cfr., M. ACOSTA ROMERO *Op cit.*, y A. SERRA ROJAS, *Op cit.*

¹¹⁸ Artículo 71, *CPEUM*.

B) El veto

Conforme al inciso b del artículo 72, el Presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió.¹¹⁹ A este figura jurídica se le ha denominado veto. Veto significa la acción de prohibir.

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.

C) La promulgación o publicación

La fracción I del artículo 89 señala como facultades y obligaciones del Presidente de la República, las de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".¹²⁰

El acto legislativo concluye en el punto en que la ley emanada del Congreso ya no es objetable por el Ejecutivo, bien sea por haber transcurrido el término constitucional sin que éste hubiere formulado objeciones, o bien porque, habiéndolas presentado, el Congreso no las aceptó o, al contrario, modificó de acuerdo con ellas el proyecto original. El acto legislativo es entonces definitivo y

¹¹⁹ Artículo 72, *CPEUM*.

¹²⁰ Artículo 89, fracción I, *CPEUM*.

perfecto, mas para que sea obligatorio, es menester que se inicie, mediante la promulgación, la actividad del Poder Ejecutivo.

Promulgar (*por vulgare*) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley.¹²¹ En este sentido, la promulgación se confunde con la publicación. Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo. No obstante, la ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad, mientras ésta no quede notificada de su existencia; en efecto, sería injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a quienes no la conocen ni están en condiciones de conocerla. La publicación es, pues, el acto del Poder Ejecutivo por la cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.

La promulgación reúne las características de ser un acto por el que el Ejecutivo autentifica implícitamente la existencia y regularidad de la ley y ordena expresamente que la ley se publique y sea cumplida. Consideramos, por lo tanto, que dentro de la facultad de promulgar, que la Constitución otorga, caben la promulgación propiamente dicha y la publicación.

Algunos autores consideran que la promulgación forma parte de la función legislativa y constituye por ende, una excepción a la división de poderes, todo ello en virtud de que la promulgación revela la existencia de la voluntad del legislador y porque da a dicha voluntad su fuerza ejecutoria. Pero, al contrario, la promulgación es una consecuencia de la división de poderes, pues mientras al Poder Legislativo le corresponde dar la norma del deber ser, al Ejecutivo le toca

¹²¹ Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z, 6a ed., UNAM, Porrúa, México, 1993, p. 2638.

llevar a la práctica, ejecutar la voluntad del legislador; en el proceso de ejecución el acto inicial consiste en dar fe de la voluntad del legislador y en ordenar que se cumpla y se notifique. Por la división de poderes, el legislativo no puede llevar a cabo estos actos, que son de naturaleza ejecutiva; al votar la ley, las Cámaras obligan al Ejecutivo a que la promulgue, pero no pueden promulgarla ellas mismas, por no ser la promulgación acto legislativo.

El veto, si es un acto por el que el Ejecutivo participa en la función legislativa en el que el Ejecutivo tiene la facultad de elegir, tiene voluntad propia, puede sumarse a la del legislativo o puede oponerse a ellas; contrario a lo que sucede en la promulgación ya que el Ejecutivo no puede mezclar su voluntad con la del Legislativo, sino que tiene que acatarla, quíeralo o no.

D) La ejecución

La segunda de las facultades que la fracción I del artículo 89 otorga al Ejecutivo, consiste en ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión.

La ejecución *strictu sensu* de las leyes, forma parte de la actividad administrativa, pero no agota esta actividad, porque además de la ejecución de las leyes hay otros muchos casos de ejecución *lato sensu* como son la promulgación, la reglamentación, el ejercicio por parte del Ejecutivo de ciertas facultades constitucionales que no se encaminan a la ejecución de una ley, como dirigir las relaciones diplomáticas, habilitar puertos y establecer aduanas, entre otras.¹²²

Limitado el concepto de ejecución de una ley, a que se refiere la fracción I del artículo 89, podemos entender que consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso. Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan a

través de la tramitación encomendada a las oficinas del Ejecutivo y culminan en la ejecución material del remiso a cumplir la ley. Su estudio en detalle corresponde al derecho administrativo.

2.12.2. Facultades legislativas del Presidente

A) Los casos en que el Presidente puede legislar

En México el Poder Ejecutivo sólo tiene facultades legislativas en los casos en que expresamente lo faculta para ello la Constitución, es decir, el Poder Legislativo no puede delegar alguna o algunas de sus atribuciones en el Ejecutivo.

Habiendo estudiado el artículo 49 constitucional el cual consagra el principio de la división de poderes, nótese que es el propio artículo el que de inmediato empieza a enunciar las excepciones a la protección del principio de la separación de poderes.

Por tanto, preguntémonos por qué razón el Ejecutivo legisla. Podemos contestar que las razones son varias y de diversa índole, pero quizá las más importantes son:

- a) En épocas de emergencia se necesitan decisiones rápidas;
- b) El Ejecutivo es quien cuenta con personal competente en el aspecto técnico;
- c) Los poderes legislativos se ocupan de las cuestiones generales, y las leyes necesitan ser precisadas, por lo que se deja esta labor en manos del Ejecutivo.

¹²² Cfr., JORGE CARPIZO, *El Presidencialismo Mexicano*, 14a ed., Siglo Veintiuno Editores, México, 1998.

En México, por mandato constitucional, el Ejecutivo puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos:

- a) Los casos de emergencia según el artículo 29;
- b) Las medidas de salubridad, según la fracción XVI del artículo 73;
- c) Los tratados internacionales, según la fracción I del artículo 76 y la X del 89;
- d) La facultad reglamentaria, según la fracción I del artículo 89, y
- e) La regulación económica, según el segundo párrafo del artículo 131.

Vamos a examinar cada uno de ellos.

B) Las situaciones de emergencia

El artículo 29 permite, pues, que en casos de emergencia o graves el Presidente, siguiendo el procedimiento señalado, solicite al Congreso o en su caso a la Comisión Permanente, que se suspendan las garantías individuales. El Congreso y sólo el Congreso podrá también conceder “las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación.” En esta oración, se encuentra la autorización por medio de la cual el Congreso puede dar al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar durante la emergencia, con la finalidad de “hacer frente rápida y fácilmente a la situación”, o sea que el Ejecutivo Federal sólo puede legislar sobre asuntos relacionados con tal emergencia.¹²³

En otras palabras: únicamente se pueden conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar, si antes se han suspendido las garantías individuales por existir una emergencia. La recta interpretación del artículo descarta la posibilidad de que el Presidente goce de facultades extraordinarias para legislar en tiempos de paz.

¹²³ Artículo 29, *CPEUM*.

C) Las medidas de salubridad

Estas medidas son de dos órdenes: a) las que establece el Consejo de Salubridad General, y b) las que establece la Secretaría de Salud.

El artículo 73, fracción XVI, establece el Consejo de Salubridad General que depende directamente del Presidente de la República, siendo sus disposiciones generales obligatorias en todo el país. Las medidas que el Consejo ponga en vigor en lo que se refiere a la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degenera la especie humana, serán posteriormente revisadas por el Congreso en los casos en que le competan.

D) Los Tratados Internacionales

El artículo 89 fracción X y 76, fracción I, disponen que es facultad del Presidente de la República celebrar tratados internacionales con la aprobación del senado, y de acuerdo con el artículo 133, los tratados son parte del orden jurídico mexicano, es decir, son parte del hecho interno.¹²⁴

Lo que el Presidente acuerda a través de los tratados, las reglas generales que contienen, es de aplicación interna; luego, éste es uno de los canales a través de los cuales el Presidente puede legislar, y así lo ha reconocido la doctrina.

E) La facultad reglamentaria

La tercera y última facultad que consagra la fracción I del artículo 89, es la reglamentación, mediante la exégesis de que vamos a hablar puede ser

¹²⁴ Artículo 76, fracción I, y el 89, fracción X, *CPEUM*.

localizada en las palabras "...proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes".¹²⁵

A pesar de que no existe en la constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria al Presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicanas a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de una facultad que, como la reglamentaria, es imprescindible en un régimen constitucional.

Desde luego hay que convenir en que la Constitución no rechaza, sino que al contrario admite implícitamente la existencia de los reglamentos; en efecto, el artículo 92 supone que los reglamentos existen, por más que no consigne la facultad de expedirlos, cuando dice que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho.

Partiendo del doble supuesto de que los reglamentos necesiten existir y de que la Constitución los presupone, los intérpretes han hallado en la última parte de la fracción I del artículo 89 el único fundamento posible de la facultad reglamentaria.

La importancia de la facultad reglamentaria, la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la jurisprudencia a justificarla, hasta le punto de que nadie la discute. De esta suerte ha crecido fuera de la Constitución, aunque sin contrariarla, una institución de derecho consuetudinario, que viene a llenar el vacío que inexplicablemente dejaron los Constituyentes de 1857 y de 1917. Hoy en día es el precedente y no el texto, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria.

¹²⁵ Artículo 89, *CPEUM*.

Admitido ya que la facultad reglamentaria debe entenderse a la luz de la última parte de la fracción I del 89, hay que convenir en que los reglamentos expedidos por el ejecutivo tienen que referirse únicamente a leyes del Congreso de la Unión, que son las que expresamente menciona dicha fracción. La facultad reglamentaria del Ejecutivo no puede tener por objeto, en esa virtud, preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de éstos incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución, que por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso. Tampoco puede ejercitarse la facultad reglamentaria independientemente de toda ley, ya que lo característico del reglamento es su subordinación a la ley. No puede el reglamento ni exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y en su espíritu.

El reglamento, como la ley, es una disposición de carácter general y abstracto, sancionado por la fuerza pública, es un acto objetivamente legislativo, que si se atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo es porque la exacta observancia de la ley requiere la determinación de numerosos detalles, que sólo puede conocer cabalmente el Poder que tiene a su cargo la ejecución. Además, la ley, confeccionada por un cuerpo deliberadamente con el propósito de que rija permanentemente, no puede acomodarse a las vicisitudes

F) La regulación económica

Artículo 131. . .

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 cualquiera 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 concedida.¹²⁶

¹²⁶ Artículo 131, *CPEUM*.

A través del segundo párrafo del artículo 131, se puede autorizar al Ejecutivo para legislar ampliamente, ya que puede aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas cuotas de importación y exportación respecto a las expedidas por el congreso. También puede prohibir importaciones y exportaciones, así como el tránsito de productos, artículos y efectos. El propio párrafo señala las finalidades que se persiguen con estas atribuciones concedidas al presidente: regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país.

2.12.3. Facultad de nombramiento, declaración de guerra y preservación de la seguridad interior

A) Las facultades constitucionales de nombramiento

Una facultad que le da al Presidente gran influencia personal, es la de nombrar y designar a los funcionarios. La constitución señala en las fracciones II, III, IV y V del artículo 89, una serie de nombramientos cuya realización es facultad del Presidente de la República.

Podemos clasificar las fracciones mencionadas en tres grupos: a) nombramientos casi completamente libres, b) los que necesitan ser ratificados por el senado o la cámara de diputados y c) los de los empleados y oficiales de las fuerzas armadas.

a) El Presidente, señala la primera parte de la fracción II del artículo 89, puede nombrar y remover libremente a: los secretarios del despacho, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Decimos que son nombramientos casi completamente libres, porque jurídicamente el Presidente tiene amplio margen de libertad para hacer la designación, respetando el artículo 91 que ordena que los secretarios del despacho deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos, y el artículo 102 que señala que el Procurador General de la República debe satisfacer los mismos requisitos que un ministro de la Suprema Corte de Justicia.

B) Las facultades meta constitucionales de nombramiento

Estas provienen de dos fuentes: la ley secundaria y el sistema político.

El Presidente nombra a una serie de funcionarios importantes, y las facultades de hacerlo se las otorga la ley secundaria; como ejemplos pueden mencionarse el Presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (artículo 522 de la Ley Federal del Trabajo), el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y arbitraje (artículo 612 de la Ley Federal del Trabajo), el director general del ISSSTE (artículo 104 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entre otros.¹²⁷

C) La declaración y conducción de guerra

La fracción VIII del artículo 89 constitucional faculta al Presidente para “declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión”, y la fracción XII del artículo 73 indica que el Congreso está facultado “para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo”.¹²⁸

¹²⁷ Artículo 522 de la Ley Federal del Trabajo, Artículo 612 de la Ley Federal del Trabajo, Artículo 104 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

¹²⁸ Artículo 89, fracción VIII, CPEUM.

De acuerdo con los preceptos citados, el estado de guerra lo declara el Congreso a través de una ley, pero se debe basar en los datos que le presente el Ejecutivo, es decir, la iniciativa de ley la posee únicamente el Ejecutivo.

Tal y como está redactada la fracción XII del artículo 73, debemos concluir que el Congreso no está facultado para actuar solo, sino que la iniciativa tiene que venir del Ejecutivo aportándole los datos respectivos. Se presenta una situación similar a la declaración de suspensión de garantías individuales, en la cual la iniciativa queda en manos del Presidente y el Congreso no podría declarar tal suspensión si éste no se la solicita.

Así, la iniciativa para que el Congreso declare la guerra es sólo del presidente. La ley del Congreso que declara la guerra tiene efectos internos, dentro de las fronteras del país, a fin de que el pueblo conozca que existe un estado de guerra, y es el supuesto para que de acuerdo con la fracción VIII del artículo 89, el Presidente declare la guerra en nombre del país.

El Presidente es quien conduce la guerra, él es quien ordena los movimientos militares y dicta las medidas que deben ejecutarse para lograr el éxito de las acciones. En esto no puede intervenir el Congreso, ya que el Presidente es quien dispone de la totalidad del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, conforme a la fracción VI del artículo 89, e incluso puede ejercer el mando directo de esas fuerzas.

En los casos de guerra, realmente el Presidente concentra todos los poderes y no necesitará autorización o declaración del Congreso si el país es atacado y tiene que enfrentarse a una guerra defensiva, ya que lo que entonces está en juego en la vida misma del país.

D) Declaración de neutralidad y suspensión de relaciones comerciales

Respecto a la declaración de neutralidad se deben seguir, por analogía, las reglas de los artículos mencionados: 73, fracción XII y 89, fracción VIII; el Presidente es quien presentará la iniciativa y aportará al Congreso los datos sobre la neutralidad. La declaración la deberá hacer el Congreso en una ley, y será el Ejecutivo el que la notifique a los Estados extranjeros para los efectos del derecho internacional; el Ejecutivo tiene esta atribución, porque es el órgano a través del cual el país se comunica con los otros países.

E) La preservación de la seguridad interior

La fracción VI del artículo 89 faculta al Presidente para: “disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”, y la fracción VII para: “disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción VI del artículo 76”. En consecuencia el Presidente puede hacer uso del ejército, la armada y la fuerza aérea, así como de la guardia nacional, para preservar la seguridad interior de la federación.

2.12.14. Facultad en materia de Relaciones Exteriores

La fracción X del artículo 89 faculta al Presidente para “dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso federal”, y la fracción I del artículo 76 indica que el Senado tiene el poder de: “aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras.

Vamos a enunciar algunas de las principales facultades con que cuenta el Presidente mexicano respecto a las relaciones exteriores:

- a) Es quien representa al país hacia el exterior, lo que generalmente se ha admitido;
- b) Es quien celebra los tratados y convenciones diplomáticas con la aprobación del Senado; y
- c) Es quien construye la política internacional del país: reconoce o no a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones, celebra alianzas, realiza las declaraciones de política internacional y determina el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.

2.12.5. Facultad de carácter económico y hacendario

A) Intervención del Ejecutivo en el proceso económico: producción, distribución y consumo

El Estado interviene en la economía del país, nadie lo discute, e interviene principal y fundamentalmente a través de los instrumentos que posee el poder del Ejecutivo.

Los instrumentos por medio de los cuales el Presidente mexicano tiene en sus manos amplios y variados aspectos de la economía, son muy diversos; pero entre los más importantes están la política monetaria, la política fiscal, la política de precios, la política de inversión y obras públicas, la política de importaciones y comercio exterior, la política del petróleo, petroquímica y gas, la política de energía eléctrica, la política de aguas, la política forestal, la política industrial, la política turística y todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

No es posible que nos refiramos a cada uno de los componentes de este amplio sector que toca a la economía del país, por tanto, vamos a hacer referencia sólo a unos cuantos de ellos, que bastan para configurarnos el panorama general y damos una idea de la situación: el presidente es factor determinante en la economía del país, sus atribuciones y facultades son muy amplias y sus decisiones, en forma directa o indirecta, afectan a todos los habitantes de México.

B) Política Monetaria

La política monetaria persigue fundamentalmente pautar la cantidad adecuada de circulante y de crédito que necesita el país con el objeto de impulsar su desarrollo económico.¹²⁹

C) Los empréstitos

La fracción VIII del artículo 73, que es larga, y que vamos, por tanto a subdividir, faculta al Congreso de la Unión para: i) establecer las bases sobre las cuales el Presidente puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; ii) aprobar esos mismos empréstitos; iii) reconocer y mandar pagar la deuda nacional; además iv) los empréstitos deben celebrarse sólo para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo v) operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia de acuerdo con el artículo 29 constitucional.

El Congreso fijará las normas según las cuales el Ejecutivo puede celebrar los empréstitos, reglas que deberán ajustarse a lo preceptuado en la ley fundamental; además, deberá aprobar cada empréstito. Estos empréstitos constituyen parte fundamental de la deuda pública que el Congreso reconoce y

¹²⁹ Cfr., J. CARPIZO, *Op cit.*, p. 138, ver nota 125.

manda pagar a través de las disposiciones contenidas en el presupuesto de egresos que le presenta el Presidente de la República y que, en su caso, la Cámara de Diputados aprueba. Esta es una materia muy delicada para el país, pues no sólo lo compromete económicamente sino también políticamente; en la realidad, las decisiones respectivas las toma el Presidente de la República.

D) Ley de Ingresos

En materia hacendaria federal hay tres actos del Presidente que revisten importancia; estos actos deben ser aprobados ya sea por el Congreso o por la Cámara de Diputados y son: la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y la cuenta pública.

Respecto a ellos, es importante señalar, que el Poder Legislativo tiene lo que se denomina el poder de la bolsa¹³⁰, es decir que el Ejecutivo no podrá recaudar ni gastar un centavo si previamente no ha sido autorizado por el órgano legislativo.

E) El presupuesto de egresos

El presupuesto de egresos es la relación de gastos que se autorizan a los poderes legislativo y judicial, a las secretarías, a los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, así como el cálculo de las erogaciones que se realizarán por concepto de inversiones y deuda pública.¹³¹

¹³⁰ *Ibidem.*

¹³¹ Artículo 74, fracción IV, *CPEUM*.

F) La cuenta pública

De conformidad con el artículo 74, fracción IV, indica que el objeto de la cuenta pública es conocer los resultados de la gestión financiera, para que se pueda comprobar si los gastos han seguido los criterios señalados en el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas.

2.12.6. Facultades jurisdiccionales del Presidente y sus relaciones con el Poder Judicial

A) Facultades jurisdiccionales del Presidente

El Presidente de la República realiza actos jurisdiccionales; es decir, resuelve controversias entre partes. Tradicionalmente se ha considerado que los aspectos que comprende su labor jurisdiccional se refieren a:

- a) El Tribunal Fiscal de la Federación;
- b) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;
- c) Las Juntas Federal y del Distrito Federal de Conciliación y Arbitraje;
- d) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; y
- e) Las cuestiones agrarias.

B) Las labores de auxilio al poder judicial

La fracción XII del artículo 89 constitucional establece que el Presidente deberá "facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones"; debiéndose aclarar que la calificación de la necesidad a que se refiere esta fracción está en manos del Poder Judicial ya que si no, el Presidente puede negarse a dar dicho auxilio, haciendo nugatoria la obligación que tiene de apoyarlo.

C) La facultad de indulto

La fracción XIV del artículo 89 constitucional otorga al Presidente la facultad de indultar: "Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal".¹³²

2.13. EL PODER JUDICIAL

La denominación del Poder Judicial se explica en las principales atribuciones que le asigna la Constitución en los artículos 103 al 107.

Este poder tiene a su cargo la administración de justicia, salvo en los casos que la aplicación del derecho se realiza por jueces no profesionales o árbitros, o por órganos de carácter administrativo.

De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución, el Poder Judicial de la Federación se encuentra depositado en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.¹³³

Los órganos del Poder Judicial tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, es decir, la aplicación del derecho por la vía del proceso.

2.14. EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES

A partir de 1988 se están creando órganos del Estado Federal, a los que se les atribuye autonomía casi total, técnica y de gestión; y que además,

¹³² Artículo 89, fracción XIV, *CPEUM*.

plantean dudas en cuanto a su ubicación dentro de la estructura del Estado Mexicano, pues por lo menos topográficamente, algunos de ellos no se encuentran ubicados dentro de los capítulos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalan a cada uno de los poderes de la Unión.

2.14.1. Banco de México

El más reciente de los organismos a los que la Constitución y la Ley dotan de gran autonomía, es el Banco de México.

El Banco de México ya no está ubicado por lo menos formalmente, como un órgano, dependencia o entidad de la administración pública federal, tampoco adopta ninguna de las estructuras de las llamadas Entidades Paraestatales; pues dejó de ser Sociedad Anónima en 1982, para convertirse en organismo público descentralizado, y a su vez, deja de ser organismo público descentralizado para convertirse, de acuerdo con el artículo 1o de la Ley del Banco de México, en "persona de derecho público" con una gran vaguedad e indefinición, todo en función de darle mayor autonomía para enfrentar las nuevas tareas que en materia económica le encomendaron las reformas del artículo 28 de la Constitución y su ley.

2.14.2. Instituto Federal Electoral

Por lo que hace al Instituto Federal Electoral, las reformas constantes al artículo 41 lo han ido ubicando y las últimas reformas son, según el decreto del 22 de agosto de 1996 en lo que constituye un gran avance en la democracia mexicana; pues el Instituto Federal Electoral está definido como un organismo público autónomo con esa denominación, dotado de personalidad jurídica y

¹³³ Cfr, Artículo 94, CPEUM.

patrimonio propio y en el que ya no integra ningún órgano directivo el secretario de gobernación a partir de noviembre de 1996.¹³⁴

2.14.3. Comisión Nacional de Derechos Humanos

La Comisión Nacional de Derechos Humanos originalmente fue creada en el mes de junio de 1990 inconstitucionalmente por un acuerdo presidencial, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; evidentemente no tenía autonomía, pues era un órgano desconcentrado y tampoco en ese fecha había bases constitucionales para crear dicha comisión.

Posteriormente se realizó la reforma para añadir un apartado B al artículo 102 Constitucional que está ubicado dentro del poder relativo al Poder Judicial Federal y el artículo desde su origen hasta la reforma, regulaba y regula al Ministerio Público Federal y al Procurador General de la República.

Evidentemente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos no forma parte a) del Poder Judicial Federal, pues no tiene facultades de juzgador ni dicta sentencias, y b) del Ministerio Público Federal y la Procuraduría General de la República, ya que no cumple las funciones que la Constitución y las leyes encomiendan a estas dos instituciones.

Estamos en presencia de organismos nuevos dentro del Estado que cuestionan el principio de la división de poderes. Vamos hacia el fraccionamiento de los clásicos tres poderes del Estado, que vienen desde planteamientos de Montesquieu y que estas instituciones configuran cada una un nuevo y distinto poder de los clásicos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

¹³⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996, Secretaría de Gobernación.

CAPÍTULO 3

LA LEGISLACIÓN CIVIL

Derecho Civil, es la parte del Derecho Privado constituida por un conjunto de normas que se refieren a la persona humana como tal, como titular de un patrimonio (obligaciones, contratos, sucesión hereditaria) y las relaciones como miembro de una familia (relaciones, parentesco, filiación, matrimonio, patria potestad y tutela).¹³⁵

3.1. REGULACIÓN DEL DERECHO CIVIL¹³⁶

Consumada la independencia, y continuando en vigor la legislación española, el 13 de diciembre de 1870 se promulga el primer Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, aún cuando las leyes de Reforma promulgadas por el Presidente Juárez en 1856 y 1859, contenían disposiciones sobre materias propias de Derecho Civil, a saber: el desconocimiento de personalidad a las asociaciones religiosas, el matrimonio como contrato civil y la institución del Registro Civil.

3.1.1. El Código Civil de 1870

El Código Civil de 1870 tiene como antecedente un proyecto que por encargo oficial redactó en 1859 el Doctor Don Justo Sierra. Este proyecto fue concluido en el año de 1861, pero la situación política y el estado de guerra por el que atravesaba entonces el país, impidieron que sus disposiciones se

¹³⁵ IGNACIO GALINDO GARFIAS, *Derecho Civil*, 13a ed., Porrúa, México, 1994, p.93.

¹³⁶ *Ibid*, pp. 96 - 112.

pusieran en vigor. El proyecto de Don Justo Sierra, se inspiró en su mayor parte, en el Código Civil Francés de 1804, en el Código Albertino de Cerdena, en los códigos civiles portugués, austriaco y holandés, así como en las concordancias del proyecto del Código Civil Español de 1851, redactadas por Florencio García Goyena.

El Código Civil de 1870, se encontraba dividido en un Título Preliminar y cuatro Libros.

El Título Preliminar es sensiblemente semejante al articulado inicial de los Códigos de 1884 y 1928.

El Libro Primero, relativo a las Personas, trata de los mexicanos y extranjeros, del domicilio, de las personas morales, de las actas del estado civil, del matrimonio, de la paternidad y filiación, de la menor edad, de la patria potestad, de la tutela, del curador, de la *restitución in integrum*, de la emancipación y de la mayor edad, e de los ausentes e ignorados.

Este Libro, comprende materias como la personalidad moral, que no fueron tratadas por el Código Napoleón, asimismo señalamos que la adopción no figura en este Libro del Código, aunque esta subsiste y queda sometida a las prescripciones de la vieja ley de las Partidas, dado que el Código no deroga la legislación anterior sino sobre las materias comprendidas en sus cuatro libros.

En el Libro Segundo, relativo a los bienes, a la propiedad y a sus diferentes modificaciones, se trata de la posesión, del usufructo, del uso y de la habitación, de las servidumbres, de la prescripción y del trabajo.

El Libro Tercero, trata de los contratos en general, de las diversas clases de obligaciones, de la ejecución de los contratos, de la extinción de las obligaciones, de su rescisión y nulidad, de la fianza, de la prenda y anticresis,

del contrato de matrimonio en cuanto a los bienes, de la sociedad, del mandato, del contrato de obras o prestación de servicios, del depósito, de las donaciones, del préstamo, de los contratos aleatorios, de la compraventa, de la permuta, del arrendamiento, de los censos, de las transacciones y del registro público. Este Libro prácticamente, en su articulado equivale a la mitad del de todo el Código.

El Libro Cuarto, integrado por un Título de disposiciones preliminares, continúa con la sucesión por testamento, la forma de los testamentos, la sucesión legítima y las disposiciones comunes a la sucesión testamentaria y a la legal.

El Código Civil de 1870, inspirado en el Derecho romano, en el antiguo Derecho español, en el Código Napoleón; es sin duda el primer monumento legislado con que contó México en materia civil, ya que tiene una evidente autonomía y le da propia y evidente personalidad, que no muere con el Código de 1884, antes bien renace en el, y sigue viviendo en el de 1928.

3.1.2. El Código Civil de 1884

Partiendo de los trabajos de la comisión revisora del Código Civil de 1870, una nueva comisión dio la cima a la obra, redactando un nuevo Código Civil que entró en vigor el primero de junio de 1884 y que fue promulgado el 31 de marzo del mismo año.

La comisión redactora del Código Civil de 1884 fue integrada por Don Manuel Yañez, Don José María Lacunza, Don Isidro Montiel y Duarte, Don Rafael Dondé y Don Joaquín Eguía Liz.

El código expresa fundamentalmente las ideas de individualismo en materia económica, la autoridad casi absoluta del marido sobre la mujer y los

hijos, consagra la desigualdad de los hijos naturales, estableció la indisolubilidad del matrimonio, instituyó la propiedad como un derecho absoluto y exclusivista, y como novedad más importante, introdujo la libertad de testar, que el código civil anterior desconocía absolutamente.

3.1.3. El Código Civil de 1928

Código Civil, promulgado el 30 de agosto de 1928, mismo que entro en vigor el primero de octubre de 1932.

Sus disposiciones eran aplicables en el Distrito Federal en materia común y en toda la República en materia federal; el 29 de mayo de 2000, mediante Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación, se modifica la denominación del mismo, quedando únicamente como Código Civil Federal, con lo cual el Código Civil de 1928, sigue en vigor pero única y exclusivamente en materia federal, decreto que a continuación transcribimos:

Al margen un sello con el escudo nacional que dice: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

**EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
DECRETA:**

REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, DEL CÓDIGO DE COMERCIO Y DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.

ARTICULO PRIMERO.- Se modifica la denominación del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la

República en Materia Federal, y con ello se reforman sus artículos 1º., 1803, 1805 y 1811, y se le adiciona el artículo 1834bis, para quedar como sigue:

CODIGO CIVIL FEDERAL

ARTÍCULO 1º.- Las disposiciones de este Código regirán en toda la República en asuntos del orden federal.¹³⁷

Tendríamos que precisar que el artículo 1º citado, de la reforma prescribe que el Código Civil Federal regirá en toda la República en asuntos del orden federal, sin mencionar, cuales considera asuntos de orden federal, porque si bien la estructura del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; ahora Código Civil Federal, no se altera, y aún más coincide en prácticamente todas las figuras jurídicas con las de los Estados de la República Mexicana; no existe una marcada distinción en la materia civil que será del orden común y la que será del orden federal.

En la exposición de Motivos del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de 1928; se manifiesta:

El Código Civil rige en el Distrito y en los Territorios Federales; pero sus disposiciones obligan a todos los habitantes de la República, cuando se aplican como supletorias las leyes federales, en los casos en que la Federación fuere parte cuando expresamente lo manda la ley. En esos caso, las disposiciones del Código civil no tienen carácter local; con toda propiedad puede decirse que están incorporadas, que forman parte de una ley federal y, por lo mismo, son obligatorias en toda la República.

Además, quedaría desvirtuado el propósito de uniformidad buscado por el legislador al declara de competencia federal la materia respectiva, si se aplicaran como supletorias las diversas legislaciones civiles de los veintiocho Estados de la Federación.¹³⁸

¹³⁷ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 29 de mayo del año 2000, Secretaría de Gobernación, p.12.

De la lectura de estos párrafos, entendemos que el legislador no declara la materia civil, como competencia federal, por esta razón cada uno los estados de la Unión expidió su código civil.

3.1.4. El Código Civil para el Distrito Federal del año 2000

En la Gaceta del Distrito Federal, de fecha lunes 25 de mayo de 2000, se publicó el Decreto por el cual se modifica la denominación al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en el ámbito de aplicación del fuero común, mismo que se denominará "Código Civil para el Distrito Federal".

3.1.5. Exposición de motivos del Código Civil para el Distrito Federal

En la exposición de motivos del Código Civil para el Distrito Federal, se hace especial significación de las realidades que prevalecían en 1928 y las actuales, realidades sociales, culturales y económicas, las cuales son evidentemente diferentes, el Código de 1928, fruto de un decreto presidencial emitido por Plutarco Elías Calles, que regía las relaciones jurídicas de los particulares desde su nacimiento hasta su muerte y aún los efectos posteriores, en materia sucesoria; y que sin duda alguna vino a normar todas las relaciones particulares de los individuos de esta nación, fue sin duda un ejemplo a seguir por parte de cada uno de los Estados de la Unión, para decretar sus propios códigos civiles locales.

El 22 de agosto de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando la posibilidad de elegir por primera vez al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y ampliando las facultades

¹³⁶ Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia del fuero Federal, Porrúa, México, 2000.

de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cambiando su denominación por la de Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

De las facultades que se le confirieron a este órgano de representación popular, se encuentra principalmente la de legislar en materia penal y civil.

Por lo cual y haciendo uso de esta facultad el 25 de mayo de 2000, se realizaron diversas reformas al Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia Federal, entre ellas, el cambio de la denominación a "Código Civil para el Distrito Federal".

3.2. CÓDIGOS CIVILES EN OTROS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

Los Códigos civiles de los estados de la República Mexicana, siguen la misma línea jurídica del Código Civil de 1928, el "Código Calles".

Pero estos son decretados por las legislaturas locales de cada uno de los estados; los cuales dirigen al ejecutivo local o sea al Gobernador constitucional, para que este cumpliendo con el proceso legislativo publique el Decreto correspondiente, como es el caso del Estado de Nuevo León:

Pablo Quiroga, Gobernador sustituto constitucional del estado libre y soberano de Nuevo León a sus Habitantes del mismo, sabed:

Que la H. XLV legislatura, constitucional del estado, representando al pueblo de Nuevo León decreta:

NUMERO 112

CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

(Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 6 de julio de 1935)¹³⁹

Así como el del Estado de Guanajuato:

El ciudadano licenciado Juan José Landa, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, a los habitantes del mismo, sabed:

Que la H. Legislatura del Estado se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO NÚMERO 94

El H. XLVI Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, decreta.

CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO¹⁴⁰

Sin embargo el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia Federal, fue publicado en el Diario Oficial de la siguiente forma:

El C. Presidente Constitucional de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

PLUTARCO ELIAS CALLES, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que en uso de la facultad que ha tenido a bien conferirme el H. Congreso de la Unión por decretos de 7 de enero y 6 de diciembre de 1926, y 3 de enero de 1928, expido el siguiente

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA COMÚN, Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL¹⁴¹

Ahora bien como podemos ver, es el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, quien expide el Código Civil para el Distrito Federal,

¹³⁹ *Código Civil del Estado de Nuevo León*, SISTA, México, 1999, p.3.

¹⁴⁰ *Código Civil de Guanajuato*, Anaya Editores, México, 1999, p.7.

¹⁴¹ *Código Civil Federal y Código Civil para el Distrito Federal*, Delma, México, 2000, pp. 1 y 457.

en Materia común, y para toda la República en Materia Federal; él mismo es quien realiza el Decreto, en uso de la facultad que le confirió el H. Congreso de la Unión, a través de los decretos de 7 de enero y 6 de diciembre de 1926, y de 3 de enero de 1928.

A diferencia de los códigos civiles de los estados de la República Mexicana citados, en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda La República en Materia Federal, es el Ejecutivo Federal quien expide y decreta el Código Civil en cita; y no el Congreso de la Unión.

3.3. ANÁLISIS DE LOS DECRETOS

El Código Civil de 1928 o Código Calles, el cual es de aplicación en materia común para el Distrito Federal, y para toda la República en materia federal, no se siguió para su expedición el proceso legislativo común, establecido en la Carta Magna vigente en 1928, a decir la Constitución de 1917, la cual establecía en la Sección II De la iniciativa y formación de Leyes; asimismo en su Sección III, establecía las Facultades del Congreso de la Unión.

3.3.1 Decreto del 7 de enero de 1926

Mediante el decreto del 7 de enero de 1926, publicado en el Diario Oficial, el día 30 de enero de 1926, por la Secretaría de Gobernación, el H. Congreso de la Unión faculta al Poder Ejecutivo de la Unión, para expedir las reformas al Código Civil, al Código de Procedimientos Civiles, al Código Penal, al Código de

Procedimientos Penales, al Código de Comercio, al Código Federal de Procedimientos Civiles y al Código Federal de Procedimientos Penales , en un plazo determinado, debiendo dar cuenta al Poder Legislativo del uso que hubiere hecho de esas facultades.

De la simple lectura del Decreto de fecha 7 de enero de 1926; mismo que se agrega al presente trabajo como anexo; se desprende que el H. Congreso de la Unión, otorga una facultad al Ejecutivo, para realizar reformas a distintos ordenamientos, entre ellos el Código Civil.

Debemos apreciar que el artículo 49 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente al momento de la publicación del citado decreto prescribía que no podrán reunirse dos o más Poderes es 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.

Ahora bien el entonces artículo 29 se refiere única y exclusivamente a la suspensión de las Garantías Individuales, que fuesen obstáculo para hacer frente a los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado las garantías individuales.

Por otra parte, la Carta Magna de 1917, en su Sección II, De la Iniciativa y Formación de las Leyes, en el artículo 71, determina que compete el derecho de iniciar leyes o decretos al Presidente de la República; a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados; prescribiendo en los artículos siguientes el proceso legislativo para la creación o modificación de las mismas.

Por otra parte dentro de las facultades del Congreso de la Unión, establecidas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 73; no se contempla la facultad de éste cuerpo colegiado para autorizar al Ejecutivo de la Unión para expedir reformas, como lo hace en el Decreto de 7 de enero de 1926, por el cual le otorga una facultad; que bien podríamos decir extraordinaria; al Ejecutivo de la Unión, ya que le limita a ejercer esta facultad a un tiempo determinado y a dar cuenta al Poder Legislativo del uso que hubiere hecho de esas facultades.

3.4. MATERIAS QUE CAEN BAJO LA COMPETENCIA EXCLUSIVA FEDERAL Y NO PUEDEN SER MODIFICADAS POR LOS ESTADOS

Las materias que caen bajo la competencia exclusiva federal y no pueden ser modificadas por los estados; son las que se encontraban prescritas en el artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, mismas que son:¹⁴²

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Para admitir nuevos estados a la unión federal;

Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes.

Para arreglar definitivamente los límites de los estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso;

¹⁴² Artículo 73, CPEUM, *Vid Supra* Capítulo 4.

Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación;

Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

Para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos.

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

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

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

Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

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

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

Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

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

Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

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

Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos;

Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

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

Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

Para establecer, organizar y sostener en toda la república escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones.

Para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior;
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5o. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación;
 - f) Explotación forestal, y
 - g) Producción y consumo de cerveza.

Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.

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

Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

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

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

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

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

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

Como podemos apreciar, la facultad de legislar en materia civil, no se encuentra concedida al H. Congreso de la Unión, por lo tanto aplica el artículo 124 Constitucional, mismo que a la letra dice:

Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.¹⁴³

Por lo anterior la facultad de legislar en materia civil, no se encuentra concedida a los funcionarios federales, por lo que se entiende reservada a los Estados, lo que trae como consecuencia lógica que el Congreso de la Unión no tiene ni ha tenido facultades para legislar en materia civil federal.

¹⁴³ Artículo 124, *CPEUM*.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Al vivir en un Estado de Derecho el respeto a la Constitución se deberá dar de forma natural, pues es en beneficio de todos.

SEGUNDA. Habiendo hecho un repaso histórico de cómo México adquirió, como forma de Estado el sistema federal, lo realmente importante es que esta distribución de competencias realmente se cumpla, y que no haya injerencia del gobierno federal en los asuntos internos de los Estados, esto es lo que finalmente va a determinar la existencia del federalismo en nuestro país.

TERCERA. Como ya hemos establecido el Estado Federal tiene como característica principal el ser una organización política compuesta, donde los Estados federales tienen sus propios poderes y su propia constitución, los cuales no pueden ir en ningún momento en contra de la Constitución Federal. De tal forma que la federación toma a su cargo las funciones generales, aquellas que son de interés común, y las demás quedan reservadas a los Estados, por lo tanto, hay una distribución de competencias.

CUARTA. En nuestra Constitución se consagra la División de Poderes como forma de organización de la Federación, con el fin de evitar la concentración del poder a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas.

Existiendo dos casos de excepción que son los establecidos en los artículos 29 y 131, en el texto actual de nuestra Carta Magna, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en los cuales se concentran en el Ejecutivo la facultad de legislar, respecto sobre la suspensión de garantías individuales, cuando se ve gravemente afectada la paz pública, que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; y la de legislar en materia de comercio, en el que, el Congreso de la Unión faculta al Ejecutivo Federal, para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de exportación e importación, expedidas por el Congreso de la Unión.

QUINTA. La distribución de competencias a la que hice referencia en un punto anterior, es el punto medular del federalismo, pero con relación a los estados debemos decir que tienen como base su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio. Por tanto la población de un Estado miembro tiene dos tipos de autoridades, las municipales y las estatales, esto contando, por supuesto, con los órganos de la federación en aquellos asuntos que sean de índole federal. Así mismo igual que ocurre con los Estados, las constituciones locales señalarán las materias sobre las cuales las autoridades municipales ejerzan sus funciones públicas.

SEXTA. La Constitución de 1917 en su Sección III, De la iniciativa y formación de las Leyes, establece el procedimiento por el cual se crea una ley o se expide un decreto; siendo este el Procedimiento Legislativo; mismo que abordamos en el capítulo cuarto de este trabajo; procedimiento legislativo que no fue llevado a cabo

para la expedición del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, de 1928, el llamado "Código Calles", como fue acreditado en el capítulo tercero de este trabajo.

SEPTIMA. La Constitución de 1917 en su Sección IV, De las Facultades del Congreso de la Unión; el artículo 73, determina las facultades del mismo; y en ninguna de treinta fracciones se encuentra establecida la facultad de legislar en materia Civil para toda la República, de forma explicita, pero haciendo un análisis riguroso de la fracción XXX, del mismo artículo 73, observaremos que, en todo caso el Congreso pudiere contar con una facultad implícita de legislar en materia Civil, para toda la República, ya que la misma fracción establece que este podrá ...expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución ...

OCTAVA. De las facultades conferidas por el Constituyente en la Carta Magna de 1917, en la Sección III, no se encuentra concedida la facultad de conferir facultades al Ejecutivo Federal para legislar, por lo cual el decreto del H. Congreso de la Unión de fecha 7 de enero y 6 de diciembre de 1926 y el de 3 de enero de 1928, resultan inconstitucionales, violando así el espíritu de la división de facultades establecida en nuestra Carta Magna, la cual prescribe en su artículo 49; en su texto original de 1917.

NOVENA. Resulta pues, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, de 1928, el llamado "Código Calles" anticonstitucional, por:

- a) Haber sido éste decretado por el Ejecutivo Federal, sin contar constitucionalmente con la facultad extraordinaria de legislar en materia civil.
- b) Haberte conferido el Congreso de la Unión, al Ejecutivo Federal, facultades para legislar en materia civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, sin contar él mismo con esta facultad.
- c) Por violar expresamente la Constitución Federal en su Título Tercero, Capítulo I, De la División de Poderes, artículo 49, que establece tácitamente que no podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo los casos de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29, para el caso de suspensión de las Garantías Individuales.
- d) La materia civil, no se encuentra concedida expresamente la H. Congreso de la Unión, se encuentra reservada a los Estados de la Federación, como lo establece el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo cual el Código Civil de 1928, conocido como "Código Calles", es anticonstitucional, por haber facultado el Legislador al Ejecutivo Federal, a ejercer una facultad que no le correspondía.

BIBLIOGRAFÍA

I. OBRAS CONSULTADAS

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 9ª ed., Porrúa, México, 1990, 897 pp.
2. *Acta Constitutiva, Crónicas de la Federación*, Secretaría de Gobierno y el Congreso de la Unión, México, 1974, 592 pp.
3. ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *La Forma Federal de Estado*, UNAM, México, 1996, 212 pp.
4. BATIZA, Rodolfo, *Los Orígenes de la Codificación Civil y su influencia en el Derecho Mexicano*, Porrúa, México, 1982, 199 pp.
5. BURGOA, Ignacio, *Breve Estudio Sobre el Poder Legislativo*, Porrúa, México, 1966, 224 pp.
6. CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Harla, México, 1998, 559pp.
7. CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 5a ed., Porrúa, México, 1996, 607 pp.
8. _____, *El Presidencialismo Mexicano*, 14a ed, Siglo Veintiuno, México, 1998, 240 pp.
9. DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, 20ª ed., Porrúa, México, 1994, 525 pp.
10. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 38a ed., Porrúa, México, 1998, 506 pp.
11. GALINDO GARFIAS, Ignacio, *Derecho Civil*, 13ª ed., Porrúa, México, 1994, 790 pp.
12. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 300 pp.
13. GARCÍA TÉLLEZ, Ignacio, *Motivos, Colaboración y Concordancias del Nuevo Código Civil Mexicano*, Porrúa, México, 1965, 186 pp.

14. GARZA GARCIA, Cesar Carlos, *Derecho Constitucional Mexicano*, McGraw-Hill, 1997, 406 pp.
15. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z, 6a ed., UNAM, Porrúa, México, 1993, p. 3272.
16. MACEDO, Pablo, *El Código Civil de 1870: Su importancia en el Derecho Mexicano*, Porrúa, México, 1971, 67 pp.
17. PÉREZ DE LEÓN E., Enrique, *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*, 9ª ed., Porrúa, México, 1989, 255 pp.
18. QUIRARTE, Martín, *Visión Panorámica de la Historia de México*, 26ª ed., Porrúa, México, 1994, 337 pp.
19. RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: Esta es tu Constitución*, 11ª ed., Porrúa, México, 1997, 435 pp.
20. SCHWARTZ, Bernard, *Los Poderes del Gobierno, Poderes Federales y Estatales*, Vol. I, Facultad de Derecho, UNAM, 1966, 644 pp.
21. SOTO ALVAREZ, Clemente, *Prontuario de Introducción al Estudio del Derecho y Nociones de Derecho Civil*, Limusa, México, 1975, 385 pp.
22. TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 29 ed., Porrúa, México, 1995, 653 pp.
23. _____, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, 19ª ed., Porrúa, México, 1995, 1180 pp.

II. LEGISLACIÓN CONSULTADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, 1999.
2. Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, Editorial SISTA, 1999.
3. Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Delma, 2000.

4. Código Civil Federal, Editorial Delma, 2000.
5. Código Civil de Guanajuato, Anaya Editores, México, 1999.
6. Código Civil del Estado de Nuevo León, SISTA, México, 1999.
7. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, Editorial Porrúa, 1999.
8. Ley Federal del Trabajo, Editorial Porrúa, 1999.
9. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, Editorial Porrúa
10. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de mayo del año 2000, Secretaría de Gobernación.

DIARIO OFICIAL



ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

DIRECTOR: FROYLAN C. MANJARREZ

Registrado como artículo de
2a. clase, en el año de 1934.

MEXICO, JUEVES 10 DE SEPTIEMBRE DE 1932

Tomo LXXIV

Núm. 1

SUMARIO

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

32.09.01.01
Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios.

32.09.01.02
Decreto por el cual se previene que el Código Civil de 30 de agosto de 1928, comenzará a regir el 1o. de octubre de 1932.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

32.09.01.03
Decreto que prohíbe la importación de moneda Extranjera que no sea de oro.

32.09.01.04
Decreto que adiciona el artículo 46 de la Ley de Impuestos a la Minería.

32.09.01.05
Decreto que adiciona la enumeración de los impuestos cuyos adeudos pueden cubrirse con bonos de las Cajas Agraria y Bancaria.

32.09.01.06
Acuerdo por el cual se cancela la patente de Agente Aduanal número 284, expedida al señor Alfredo Palasuelos Leycegui.

32.09.01.07
Cancelamiento del registro fiscal del lote minero "Tres Hermanos" ubicado en los Estados de Sonora y Sinaloa.

32.09.01.08

Por el cual se publica complementaria, relativa a la Ley General de Instituciones de Crédito publicada en el número correspondiente al día 25 de junio de 1932... **E. 32.06.29.09**

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y FOMENTO

32.09.01.09

Decreto que declara insubsistente el contrato-concesión para pesca de camarón, otorgado a la señora Guadalupe S. viuda de Murúa.

32.09.01.10
Solicitud presentada por la señora Luz Vizcarra de Palomar para aprovechar en riego aguas del arroyo de Tateposco, en el Estado de Jalisco.

32.09.01.11
Por el cual se errata de la Ley sobre Cámaras Agrícolas, que en lo sucesivo se denominarán Asociaciones Agrícolas... **E. 32.08.27.02**

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

32.09.01.12

Decreto que modifica el Reglamento de la Jornada de Trabajo, en lo relativo a librerías y expendios de artículos eléctricos al menudeo.

32.09.01.13
Corte de Caja de segunda operación por el movimiento de valores habido en la Tesorería del Distrito Federal durante el mes de Julio de 1932.

32.09.01.14

Actos Judiciales y Generales.

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

32.09.01.01

CODIGO de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.—Estados Unidos Mexicanos.—México.—Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme el siguiente Código:

"PASCUAL ORTIZ RUBIO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabid:

Que en uso de las facultades extraordinarias que me fueron concedidas por Decreto del H. Congreso de la Unión de 31 de diciembre de 1931, he tenido a bien expedir el siguiente

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS

TITULO I

De las acciones y excepciones

CAPITULO I

De las acciones

ARTICULO 1

El ejercicio de las acciones civiles requiere:

I.—La existencia de un derecho;

II.—La violación de un derecho o el desconocimiento de una obligación, o la necesidad de declarar, preservar o constituir un derecho;

DECRETO por el cual se previene que el Código Civil de 30 de agosto de 1928, comenzará a regir el 10 de octubre de 1932.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.—Estados Unidos Mexicanos.—México.—Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

"PASCUAL ORTIZ RUBIO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, salud:

Que en uso de la facultad que me concede el artículo 10, transitorio del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia federal, expedido el 30 de agosto de 1928, en consonancia con lo que el H. Congreso de la Unión concedió al propio Ejecutivo de mi cargo, por decreto de 3 de enero de 1928, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTICULO UNICO.—Se reforma el artículo 10, transitorio del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia federal, expedido el 30 de agosto de 1928, que quedará en los siguientes términos:

ARTICULO 10.—Este Código comenzará a regir el 10 de octubre de 1932.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su publicación y observancia, promulgo el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, a los veintinueve días del mes de agosto de mil novecientos treinta y dos.—P. Ortiz Rubio.—Rúbrica.—E) Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, Juan José Ríos.—Rúbrica."

Lo que comunico a usted para su publicación y demás fines.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D. F., a 31 de agosto de 1932.—El Secretario de Gobernación, Juan José Ríos.—Rúbrica.

Al C....

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

DECRETO que prohíbe la importación de moneda extranjera que no sea de oro.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.—Estados Unidos Mexicanos.—México.—Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

"PASCUAL ORTIZ RUBIO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, salud:

Que en uso de las facultades extraordinarias que me otorga el Decreto de 21 de enero de 1932, para legislar en materia de moneda, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTICULO 10.—Se prohíbe la importación de billetes de banco extranjeros y de toda clase de moneda extranjera que no sea de oro.

ARTICULO 20.—Por excepción, se autoriza al Banco de México y a los bancos asociados al mismo para introducir al país billetes de banco extranjeros, únicamente para operaciones de cambio de las especies importadas por moneda nacional o viceversa.

Tanto el Banco de México, como los bancos asociados, darán aviso mensual a la Comisión Nacional Bancaria de las cantidades de billetes extranjeros que importen.

ARTICULO 30.—Por excepción, se autoriza a las personas provenientes del extranjero a introducir al país, exclusivamente para fines de cambio por moneda nacional, billetes de bancos extranjeros en cantidad no mayor en equivalencia a tres mil pesos mexicanos.

La autorización a que se refiere este artículo sólo podrá ejercitarse el poseedor de tales billetes cuando, en el acto de su entrada al país, los presente para su conversión a moneda nacional, en la caseta de cambio establecida en el lugar de entrada, por el Banco de México, o por alguno de los bancos asociados.

En donde no hubiere caseta de cambio no podrá ejercitarse esta autorización.

ARTICULO 40.—Se prohíbe la importación de toda clase de moneda mexicana, que no sea de oro.

ARTICULO 50.—Por excepción se autoriza a los reatriados para introducir al país moneda de plata de curso corriente en cantidad no mayor de cincuenta pesos.

La autorización a que se refiere este artículo sólo podrá ejercitarse la persona que compruebe debidamente ante las autoridades de Migración y Aduanales, que está obligado a regresar al país, a causa de disposiciones migratorias del lugar de su procedencia.

ARTICULO 60.—Por excepción, se autoriza al Banco de México, S. A., y a los bancos asociados, para transportar, en tránsito por territorio extranjero, moneda de curso legal destinada a ser reintroducida al territorio de la República.

Por excepción, también, se autoriza al Banco de México y a los bancos asociados, para exportar moneda de curso legal para su depósito en el extranjero, destinada a ser reintroducida al territorio de la República.

DIARIO OFICIAL

SECRETARIA DE GOBERNACION

ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Director: Lic. EDUARDO GOMEZ GALLARDO

Registrado como artículo de
la clase en el año de 1884.

MEXICO, SABADO 30 DE ENERO DE 1926

Tomo XXXIV

Núm. 27

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO autorizando al Poder Ejecutivo para reformar el Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles, el Código Penal, el Código de Procedimientos Penales, el Código de Comercio, el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código Federal de Procedimientos Penales.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal—Estados Unidos Mexicanos.—México.—Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

PLUTARCO ELIAS CALLES, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido darme el siguiente Decreto:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

ARTICULO UNICO.—Se faculta al Poder Ejecutivo de la Unión para expedir las reformas al Código

Civil, al Código de Procedimientos Civiles, al Código Penal, al Código de Procedimientos Penales, al Código de Comercio, al Código Federal de Procedimientos Civiles y al Código Federal de Procedimientos Penales, en un plazo que terminará el treinta de noviembre de mil novecientos veintiséis, debiendo dar cuenta al Poder Legislativo del uso que hubiere hecho de esas facultades.—Pedro C. Rodríguez, D. P.—E. del Valle, S. P.—Alfredo Ramos, D. S.—E. Neri, S. S.—Rúbricas."

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, a los siete días del mes de enero de mil novecientos veintiséis.—P. Elias Calles.—Rúbrica.—El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, A. Tejeda.—Al C. Ing. Adalberto Tejeda, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.—Presente".

Lo que comunico a usted para su publicación y demás efectos.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, a 16 de enero de 1926.—El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, A. Tejeda.

Al C.

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

DECRETO concediendo permiso al C. Alfredo Ramos Martínez, para que acepte y use la condecoración de Caballero de la Orden de Leopoldo, que le ha conferido el Gobierno de Bélgica.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.—Estados Unidos Mexicanos.—México.—Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

PLUTARCO ELIAS CALLES, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido darme el siguiente

DECRETO:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

"ARTICULO UNICO.—Se concede permiso al C. Alfredo Ramos Martínez para que, sin perder sus derechos de ciudadano mexicano, acepte y use la condecoración de Caballero de la Orden de Leopoldo, que ha tenido a bien concederle el Gobierno de Bélgica.—Pedro C. Rodríguez, D. P.—E. del Valle, S. P.—G. N. Santos, D. S.—M. G. de Velasco, S. S.—Rúbricas."

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, a los catorce días del mes de diciembre de mil novecientos veintiséis.—P. Elias Calles.—Rúbrica.—El Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Ex-

SUMARIO

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBIERNACION

Decreto autorizando al Poder Ejecutivo para reformar el Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles, el Código Penal, el Código de Procedimientos Penales, el Código de Comercio, el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código Federal de Procedimientos Penales.... 419

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

Decreto concediendo permiso al ciudadano Alfredo Ramez Martínez, para que acepte y use la condecoración de Caballero de la Orden de Leopoldo, que le ha conferido el Gobierno de Bélgica.... 419

Decreto concediendo permiso al C. Ing. Alberto J. Pani, para que acepte y use la condecoración del Gran Cordón del Sol Naciente, que le ha conferido el Gobierno del Japón.... 420

Decreto concediendo permiso al C. Julio Pani, para que acepte y use la condecoración de Oficial de la Orden de la Corona, que le ha conferido el Gobierno de Bélgica.... 421

Decreto concediendo permiso al C. Teniente de Infantería Agustín Hernández, para que acepte y use la condecoración Al Mérito, de Tercera Clase, que le ha conferido el Gobierno de la República de Chile.... 421

Decreto concediendo permiso al C. Eduardo Hay, para que acepte y use la condecoración de Primera Clase del Tesoro Sagrado, que le ha conferido el Gobierno del Japón.... 421

Decreto aprobando la Convención por la que fue creada la Comisión Especial de Reclamaciones entre los Estados Unidos Mexicanos y España.... 422

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Decreto concediendo pensión de tres pesos diarios, a la señora Dolores Molina viuda de Rubio.... 422

Decreto concediendo pensión de cinco pesos diarios, a la señorita Amalia Paz.... 422

Acuerdo autorizando la emisión de una primera serie de Bonos de la Deuda Agraria, con valor total de diez millones de pesos.... 422

Oficio autorizando a la Agencia Comercial y Marítima Heynen, Eversbusch y Cia., para que continúe efectuando operaciones bancarias.... 422

Oficio autorizando a la Compañía Mexicana de Garantías, S. A., para expedir toda clase de fianzas judiciales ante los Tribunales Federales y del nuevo común del Distrito y Territorios Federales.... 422

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y FOMENTO

Solicitud presentada por la señora Ramona Nobles viuda de Cázares, para aprovechar en riego, aguas del río, Fuerte, en el Estado de Sinaloa.... 424

Solicitud presentada por la sociedad Lorenzo Valdez y Cia., para aprovechar en riego aguas del río Fuerte, en el Estado de Sinaloa.... 424

Solicitud presentada por los señores Francisco Arredondo y Alejandro Redo, para aprovechar en riego aguas del río San Lorenzo, en el Estado de Sinaloa.... 424

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS

Notificación al señor Christóbal Vernon Bishop.... 425

Avisos Judiciales y Generales.... 426 a 424

teriores, Aaron Sáenz, Rúbrica.—Al C. Ingeniero Alberto Tejeda, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.—Presente."

Lo que comunico a usted para su publicación en los más efectos.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, 5 de enero de 1926.—El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, A. Tejeda.

Al C.

DECRETO concediendo permiso al C. Ing. Alberto J. Pani, para que acepte y use la condecoración de Gran Cordón del Sol Naciente, que le ha conferido el Gobierno del Japón.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.—Estados Unidos Mexicanos.—México.—Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

"PLUTARCO ELIAS CALLES, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habidos y por haber sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

Que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decretó:

"ARTICULO UNICO.— Se concede permiso al ingeniero Alberto J. Pani para que, sin perjuicio de ciudadano mexicano, acepte y use la condecoración del Gran Cordón del Sol Naciente, que le ha conferido el Gobierno del Japón. C. Rodríguez, D. P.—E. del Valle, S. P.—G. D. S.—M. G. de Velasco, S. S.—Rúbricas."

Por tanto, mando se imprima, publique, y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal de México, a los catorce días del mes de diciembre de novecientos veintiseis.—P. ELIAS CALLES, Rúbrica. Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, Aaron Sáenz, Rúbrica.—Al C. Ingeniero Alberto Tejeda, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.—Presente."

Lo que comunico a usted para su publicación en los más efectos.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, 5 de enero de 1926.—El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, A. Tejeda.

Al C.