



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGON

“INCONSTITUCIONALIDAD DEL CODIGO

PENAL FEDERAL EN MEXICO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JOSE GERARDO VIGUERAS SOSA

ASESOR: MTRA. MARIA GRACIELA LEON LOPEZ

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO 2009.



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 Dios,

*Dondequiera que se encuentre,
dedico el presente trabajo agradeciendo
infinitamente las bendiciones recibidas, porque
gracias a él fue posible mi realización personal y profesional.*

A mis padres

Josefina y Gabriel

*Porque gracias a su comprensión y severidad
Y a su incondicional apoyo forjaron al hombre que ahora soy
Fincando mi educación en cuestiones tan simples pero tan importantes
Como lo es el respeto, el amor y la sencillez..*

A mi esposa

Que agradezco a Dios la haya puesto en mi camino

Para que juntos y de la mano compartamos por siempre la alegría de vivir,

Con plena convicción de que somos el uno para el otro

Con nuestros defectos y virtudes, errores y aciertos

Pero siempre presente el apoyo y cariño mutuos.

A mis queridos hijos Gerardo, Josefina y Maricruz

Que hoy representan la principal razón de mi existencia

Porque en ellos veré dar los frutos de mi esfuerzo,

Trataré siempre de ser un ejemplo a seguir

Ya que sobre ellos tengo la enorme responsabilidad de educar.

A mis hermanos

En quienes siempre encontré el apoyo necesario e incondicional

A mis suegros María y Ascensión

De quienes siempre he recibido apoyo desmedido e incondicional

Mil gracias.

A la Maestra Ma. Graciela León López

A quien con cariño y respeto agradezco la atención prestados

Al ser mi profesora, y hoy mi asesora en la elaboración del presente trabajo

Gracias

A todos mis profesores y de manera especial al Lic. Ignacio Castellanos

Por su tiempo, paciencia y acertadas observaciones al presente trabajo

Mil gracias

A la Universidad Nacional Autónoma de México y FES Aragón

Por haberme abierto la puerta, dándome así la oportunidad

De prepararme como profesionista y tener ese distintivo especial de siempre

Ser: ¡Orgullosamente Universitario!

INDICE

CAPITULO I. REFERENCIA HISTÓRICA DE LA LEY PENAL EN MÉXICO

1.1 Etapa prehispánica.....	1
1.2 Etapa colonial.....	3
1.3 Etapa del México independiente....	5
1.3.1. Código de 1871.....	7
1.3.2. Código de 1929.....	9
1.3.3. Código de 1931.....	12

CAPITULO 2. FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

2.1 Facultades Ordinarias.....	17
2.2 Facultades Legislativas.....	28
2.2.1 Iniciativa de Ley.....	30
2.2.2 Derecho de veto.....	31
2.3. Facultades Extraordinarias para Legislar.....	33
2.3.1. Suspensión de Garantías.....	34
2.3.2. Leyes de Emergencia.....	58
2.3.3. Casos del artículo 131 Constitucional.....	62

2.3.4. Facultad reglamentaria.....	67
2.3.4.1. Reglamentos heterónomos.....	73
2.3.4.2. Reglamentos autónomos.....	75

**CAPITULO 3 INCONSITUCIONALIDAD DEL CODIGO PENAL FEDERAL EN
MEXICO**

3.1. Concepto de Constitución.....	78
3.2. Concepto de Constitucionalidad.....	79
3.3. Concepto de Ley.....	83
3.4. Proceso Legislativo.....	85
3.4.1. Iniciativa.....	89
3.4.2. Discusión.....	91
3.4.3. Aprobación.....	92
3.4.4. Sanción.....	92
3.4.5. Publicación.....	93
3.4.6. Iniciación de la vigencia	93
3.4.7. Concepto de ley Constitucional.....	94
3.4.8. Concepto de Ley Inconstitucional.....	98
3.5. Decreto que faculta al Poder Ejecutivo para expedir del Código Penal Federal en México.	101
3.5.1. Inconstitucionalidad del Código Penal Federal en México	103

PROPUESTA	107
CONCLUSIONES	109
BIBLIOGRAFÍA	111
LEGISLACIONES	113

INTRODUCCIÓN

En el desarrollo del presente tema titulado la “Inconstitucionalidad del Código Penal Federal en México” se tocan someramente diversos temas de sumo interés y no menos controvertidos tales como: las facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo, la facultad reglamentaria del mismo; casos en que surge la suspensión de garantías, división de poderes y la intervención del Ejecutivo en la creación de leyes, temas que por su naturaleza y extensión sería imposible abordar con amplitud en tan insuficiente espacio.

Y las razones de ese interés se aplican de igual forma a diversos temas importantes como la creciente efervescencia política que frecuentemente se vive en nuestro país, tales como el desafuero, la controversial propuesta de reforma en materia energética y las facultades y obligaciones con que cuenta el Ejecutivo para vetar o no una ley o sencillamente la corrupción e inseguridad que nadie ha logrado abatir, cuestiones significativas que indefectiblemente a todos afectan, e inclusive a nuestra Universidad, que nunca podría permanecer al margen o indiferente.

Ese mismo interés es el que me condujo a desarrollar este tema tan interesante y controversial.

Se puntualiza que para la creación de una ley en nuestro país, existe un proceso denominado proceso legislativo, el cual se encuentra descrito en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este proceso legislativo se regula en los artículos 71 y 72 Constitucionales, en los que se señala inicialmente quiénes tienen derecho de iniciar una ley y se describe ese mismo proceso para su creación.

Una vez creada la ley con estricto apego a lo establecido por la Carta Magna, tendrá como características la bilateral, heterónoma y principalmente la coacción; expedida por una autoridad competente y además de ser sancionada y promulgada por el Poder Ejecutivo.

Si el proceso de creación de una ley no se apegó a lo establecido en la Constitución, resultará entonces que la ley así creada carecerá de las características propias de una ley y será entonces inconstitucional.

Y tal es el caso de Código Penal Federal, expedido por el Ejecutivo sin existir en el artículo 89 constitucional facultad expresa que lo autorice; sin presentarse un caso de invasión, perturbación grave de la paz pública u otro que pusiera a la sociedad en grave peligro, conflicto o necesidad que implicara en su momento efectuar una suspensión de garantías para así hacerle frente a tal situación con la consecuente concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo para expedirlo.

De acuerdo al principio de supremacía constitucional es que la "Carta Magna", tiene el carácter de Ley Suprema, lo que significa que ninguna otra ley podrá contravenir lo que en ella se establece.

Luego entonces, como consecuencia necesaria el Código Penal Federal resulta ser inconstitucional, pues el entonces Presidente de la Republica viola abiertamente la garantía de legalidad que consagra nuestra Constitución al no existir precepto legal que lo autorice o faculte para expedirlo, encontrándose así impedido para crearlo.

De esa misma manera estamos ante una manifiesta violación a la garantía de competencia constitucional comprendida en el artículo 16 de nuestra Carta Magna así como el principio de supremacía constitucional.

En contra de los actos de autoridad violatorios de garantías individuales es procedente el Juicio de Amparo.

CAPITULO PRIMERO

REFERENCIA HISTORICA DE LA LEY PENAL EN MÉXICO

1.1. Etapa prehispánica.

En toda ciencia siempre es necesario y no menos interesante analizar los antecedentes históricos que influyeron en su desarrollo, describiendo tanto el tiempo, lugar y circunstancias de todos aquellos fenómenos que repercutieron en su existencia. En el caso de la ley penal, a continuación se hará una breve descripción del desarrollo en nuestro país, desde antes de la llegada de los españoles al continente Americano, hasta la fecha.

México prehispánico a pesar de estar dividido en reinos y señoríos tuvo una dispersa pero amplia legislación penal. A menudo se previno la pena de muerte. Otras frecuentemente consideradas fueron las penas de esclavitud, los castigos corporales, el destierro, la confiscación e inclusive ciertas formas de privación de la libertad en el teilpiloyan para deudores y reos exentos de la pena capital; el cahuacalli, para los responsables de delitos graves; el malcalli para prisioneros de guerra y el petlacalli, para reos acusados de faltas leves.

De las normas y prácticas penales dan cuenta diversos textos indígenas que han llegado hasta nuestros días, así como las crónicas de los conquistadores.

Es común afirmar que nada o casi nada del derecho precortesiano ingresó en el orden jurídico moderno, sin embargo, hubo influencia indígena en la forma de entender y de aplicar el derecho: en el español e indiano, dictado este último para las colonias españolas especialmente y el cual se vería reflejado posteriormente en la nación independiente. Se advierte simultáneamente la existencia, de dos sistemas de regulación de la conducta: uno, resultante de la experiencia indígena con la legislación española, que trató de encontrar la unión de ambos mundos que entraban en mestizaje; y otro surgido del régimen jurídico del continente Europeo.

La realidad es que de todo o acontecido antes de la llegada de los españoles se tienen escasas noticias fidedignas, lamentablemente la mayor parte de los documentos, como los pergaminos, códices y otros vestigios que nos hablan de las culturas prehispánicas fueron destruidos por los propios españoles, aunque podemos señalar de ellos que debido a su severidad y rigidez en materia penal, mantenían una apacible y ordenada vida social y debido a su derecho represivo esta época, recaracterizaba por ser drásticos, de ahí que la mayoría de los actos delictuosos se castigaban con la pena de muerte.

Cabe señalar que han perdurado determinados usos y —costumbres” entre los indígenas mexicanos y hoy en día el artículo 4 de la Constitución Mexicana establece ciertos reconocimientos a propósito de la raíz indígena de la nación mexicana. Ahí se alude, entre otras cosas, a la observancia de las

costumbres de los grupos étnicos minoritarios, por parte de los órganos jurisdiccionales así como la legislación procesal recoge diversas prevenciones a propósito de la individualización judicial cuando el inculpado es un indígena.¹

1.2. Etapa Colonial.

Durante la época colonial Colonia tuvieron aplicación los ordenamientos legales generales expedidos en España, y algunos otros fueron dictados para los dominios ultramarinos. A esto se le denomina derecho indiano, cuyo cuerpo fundamental es la Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias, iniciada bajo el reinado de Felipe II en 1570, y concluida por Carlos II. Hubo numerosos fueros, en el doble sentido de estatutos y jurisdicciones.

Rigieron: el Fuero Juzgo, concluido por el Rey Fernando III; el Fuero Viejo de Castilla, de 1356; el Fuero Leal, de Alfonso X de 1255; las Leyes de Estilo, que depuraron las normas del fuero Leal, a fines del siglo XVIII; las Siete Partidas (la séptima se ocupa de la materia criminal) comenzadas por el Rey Alfonso X El Sabio en 1255, y sancionadas y publicadas bajo Alfonso XII; el Ordenamiento de Alcalá, de Alfonso XII, de 1348; el Ordenamiento Real, publicado bajo los Reyes Fernando e Isabel; las Leyes de Toro de 1502; la Nueva Recopilación, dispuesta por Felipe II, y sancionada en 1567; la citada Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias; los sumarios de cédulas, ordenes, provisiones y autos reunidos por Montemayor (1677) y Beleña (1787); las

¹ GARCIA Ramírez, Sergio. “Panorama del Derecho Penal”. UNAM. México, 1995. p. 1.

Ordenanzas de Minería, de 1783; las Ordenanzas de Intendentes, expedidas en {1786, y la Novísima Recopilación, de 1805.

Se avecinaba la Independencia cuando se expidió en Cádiz la Constitución Política de la Monarquía Española del 19 de marzo de 1812. Del sistema jurídico interesa principalmente el Título V (-De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo civil y en lo criminal"); y en este los capítulos I ("De los Tribunales") y III (-De la administración de justicia en lo criminal").²

A ese antiguo documento es preciso añadir el Código Criminal de Jalisco, presentado al Congreso de ese estado el 6 de abril de 1831, por el presbítero Francisco Delgadillo. Constaba de 63 artículos basados en las ideas penales de la época las cuales fueron expresamente recogidas en consideraciones previas.³

Por decreto del 28 de abril de 1835, se expidió el Código Penal de Veracruz. El artículo 1 de ese decreto precisa: Entre tanto se establece el Código Criminal más adaptable a las exigencias del Estado, regirá y se observará como tal el proyecto presentado a la Legislatura el año de 1832.

Un nuevo decreto, el de diciembre de 1849, firmó la vigencia del Código y lo modificó o adicionó en algunos puntos, sobretodo en los relativos a la

² Ob. Cit. p. 2

³ ORELLANA, Wiarco, Octavio A. "Curso de Derecho Penal". UNAM. México. 1992. p. 51.

conmutación de penas. El Código Penal de Veracruz se iniciaba con el catálogo de penas; entre ellas figuraron la pena capital, los trabajos forzados y de policía, el destierro fuera del territorio del estado, la prisión y algunas otras que reflejaban algunos conceptos penales como la infamia, vergüenza pública y presenciar la ejecución de las sentencias del mismo delito.

1.3. Etapa del México independiente.

Ocupada la naciente república en su organización política, el derecho penal quedó pendiente hasta ya bien avanzado el siglo XIX. En consecuencia, se mantuvo vigente todo el orden jurídico que existía al producirse la Independencia, en cuanto no estuviera proscrito o regulado por leyes posteriores.

El orden de aplicación, según consta en el Manual Razonado de Práctica Criminal y Médico Legal Forense Mexicana, de Rafael Roa Barcena, publicado en 1860, era el siguiente: Disposiciones de los Congresos Mexicanos, decretos de las Cortes de España, cédulas y ordenes posteriores a la edición de la Novísima Recopilación; Ordenanzas de Intendentes, Recopilación de Indias, Novísima Recopilación, Fuero Real y Siete Partidas. En los Estados se atendía primero a lo estipulado por sus propias legislaturas.

Celestino Porte Petit afirma que el primer proyecto penal de la etapa soberana fue el Bosquejo General de Código Penal para el Estado de México de 1831. Los autores fueron Mariano Esteva, Agustín Gómez Eguiarte, Francisco

Ruano y José María Eredia. Constaría este Código de un título preliminar, que recogía la porción general y dos partes (en su conjunto lo que hoy es la parte especial de un Código Penal): la primera, sobre delitos contra la sociedad y la segunda acerca de los delitos contra los particulares.

Hubo también para Veracruz otros proyectos. Entre ellos figura el de José J. Tornel, de 1851 – 1852.

Bajo el Imperio de Maximiliano, se previó la redacción de un Código Penal, encomendada a Teodocio Lares, Urbano Fonseca y Juan B. Herrera. Se ordenó la traducción y se quiso la vigencia –sin éxito—de los códigos franceses de instrucción criminal y penal de 1865 y 1866.

Un importante trabajo legislativo se debe a Fernando J. Corona, presidente del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz. Este ilustre jurista recibió la encomienda de redactar proyectos de código penal, civil y de procedimientos. Inició su tarea en mayo de 1868 y la concluyó en diciembre del mismo año. A los ordenamientos que formuló se les conoce con el nombre de —Códigos Corona—. Los Códigos de Corona fueron expedidos por decreto del gobernador Francisco H. y Hernández del 18 de diciembre de 1868. Se dispuso un amplia *vocatio legis*, pues comenzaron a observarse en la sustanciación y decisión de los negocios judiciales desde el 5 de mayo de 1869.

El Código Penal de Corona se distribuyó en tres libros: el primero se dedicaba a los delitos y a las penas en general; el segundo a los delitos contra la sociedad y el tercero a los delitos contra los particulares y las propiedades. Quedaron consagrados los principios de irretroactividad penal (art. 3.) y nullum crimen, nula poena sine lege (art. 3 y 4). Se estimó responsables penalmente a los autores, cómplices, auxiliadores o coautores (art. 43). En el catálogo de penas no se incluyó la muerte (art. 79). Se estipuló la rebaja de la pena a los delincuentes que se arrepentían y enmienden (art. 214 a 222). Bajo el rubro de —Delitos contra la religión” se estipuló en realidad la libertad de creencias y resultaban punibles los actos que alteraran esta facultad y el respeto al culto; se declaró explícitamente la impunidad civil —por causa de apostasía, cisma, herejía, simonía o cualesquiera otros delitos eclesiásticos” (art. 267). Se prohibió la sepultura solemne y las honras públicas en caso de suicidio. También se dispuso : —No se pondrá inscripción alguna en el sepulcro del suicida y su nombre será borrado de las listas de corporaciones, cuerpos y sociedades públicas del Estado a las cuales hubiere pertenecido”.

1.3.1. Código de 1871.

Para la Federación y el Distrito Federal, la primera gran obra legislativa en esta materia fue el Código promulgado por el presidente Juárez el 7 de diciembre de 1871. Comenzó a regir el 1º de abril de 1872. Originalmente la comisión redactora se integró en 1861 por los licenciados Urbano Fonseca, Antonio Martínez de Castro, Manuel María Zamacona, José María Herrera y

Zavala y Carlos María Saavedra. Los comisionados trabajaron hasta 1863, interrumpidos los trabajos por la intervención extranjera, continuando en 1868, a cargo de otra comisión en la que figuraban algunos de los anteriormente mencionados, constituida según acuerdo del presidente Juárez , por conducto del Ministro de Justicia Ignacio Mariscal. Presidió la Comisión Antonio Martínez de Castro, bajo cuyo nombre se conoce el ordenamiento resultante. Participaron igualmente Manuel M. Zamacona, José María Lafragua, Eulalio M. Ortega e Indalecio Sánchez Gavito.

El Código cuenta con una estuenda exposición de motivos, suscrita por Martínez de Castro el 15 de marzo de 1871, y está organizado por cuatro libros: el primero se refiere a delitos, faltas, delincuentes y penas en general; el segundo a la responsabilidad civil en materia criminal; el tercero a los delitos en particular y el cuarto a las faltas.

El artículo 14 de la Constitución de 1857 prohibió la expedición de leyes retroactivas y estatuyó el principio de legalidad penal. Con esta base, el artículo 182 del Código de 1871, fijaría una fórmula que habría de llegar hasta la Constitución de 1917:

Se prohíbe imponer por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada en una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, anterior a él y vigente cuando éste se cometa.

El Código de 1871 rigió hasta 1929. Sin embargo es importante resaltar el mérito de proyecto de reforma de 1912, publicado en 1914, que llevó adelante una Comisión presidida por Miguel S. Macedo. Este jurista redactó la intensa e ilustrada exposición de motivos. En ella se hizo notar la enorme importancia de la labor en el último tercio del siglo de la Criminología y las ciencias penales. Esta empero, casi se ha limitado a destruir las bases del derecho penal clásico, demostrando sus errores y deficiencias, y ni aún los más eminentes criminólogos consideran haber elaborado ya un sistema completo y fundado con la solidez necesaria para tomarlo como base de una nueva legislación penal.

La Comisión tomó como base de su labor, respetar los principios generales del Código de 1871, conservar el núcleo de su sistema y de sus disposiciones, y limitarse a incorporar en él los nuevos preceptos o las nuevas instituciones que han podido notarse en el texto del Código por más que no afecten a su sistema.⁴

1.3.2. Código de 1929

Al ir recuperándose paulatinamente la paz pública renacieron las inquietudes reformadoras. Las aulas universitarias, sobretodo alojaron las esperanzas más impacientes de la renovación. Ha podido decirse con frase objetivamente sensible que, —Dn Luis Chico Goerne una mañana de cátedra,

⁴ Ob. Cit. p. 6.

logró que sus alumnos oyeran, materialmente, como un andar que se apoya en muletas, el lento paso del Derecho Penal, que siempre llega a la zaga”.⁵

Entre 1925 y 1926, quedó integrada la Comisión que se ocuparía de preparar el proyecto del nuevo Código Penal para sustituir al de 1871. La presidió José Almaráz, y en la segunda y más importante etapa de sus trabajos la integraron así mismo, Ignacio Ramírez Arriaga, Antonio Ramos Pedrueza, Enrique C. Gudiño y Manuel Ramos Estrada. La exposición de motivos debida a Almaráz, cuyo nombre identifica a los Códigos sustantivo y adjetivo penales de 1929, apareció en junio de 1931.

El presidente Emilio Portes Gil, en uso de las facultades que para el efecto le confirió entonces el Congreso de la Unión por decreto del 9 de febrero de 1929, expidió el Código Penal del 30 de septiembre de 1929, para entrar en vigor el 15 de diciembre del mismo año. Se trató de un código de 1233 artículos de los que cinco fueron transitorios. Buena parte de su articulado procede del anteproyecto del Estado de Veracruz, que fue promulgado como Código Penal hasta junio 10 de 1932.

Muy al contrario del Código Penal de 1871, el de 1929 padece de graves deficiencias de redacción y estructura, de constantes reenvíos, de

⁵ CARRANCA, Trujillo y Rivas, Raúl. “Derecho Penal Mexicano. Parte General. Edit. Porrúa. México.1999. p. 128.

duplicidad de conceptos y hasta contradicciones flagrantes, todo lo cual dificultó su aplicación práctica.

El más enérgico defensor de este Código lo ha sido quien también fue su principal autor, quién ha producido un autorizado comentario sobre el Libro I, comentario redactado, no se sabe si por encargo del —Señor Subsecretario de Gobernación” (Exposición de motivos del Código Penal —México, 1931, p. 9 a 25)

El propio señor licenciado Almaráz reconoce que el Código es un código de transición y como tal, plagado de defectos y sujeto a enmiendas importantes, si bien entre sus méritos señala el haber roto con los antiguos moldes de la Escuela Clásica y ser el primer cuerpo de leyes en el mundo que inicia con la lucha conciente contra el delito a base de defensa social e individualización de sanciones. El sistema interno del Código Penal de 1929, no difirió radicalmente, sin embargo, del Clásico.

La Comisión acordó presentar un proyecto fundado en la Escuela Positiva, afirmó el expositor de los motivos del Código, pero es lo cierto que los estados peligrosos no pasaron de ser en aquel cuerpo legal más que una nueva denominación aplicada a cosas viejas y de regusto exclusivamente clásico.

Resulta de lo que se ha escrito que la inspiración positiva que guió a los redactores del Código no tuvo fiel traducción en su articulado positivo, el que fundamentalmente no modificó el sistema anterior de 1871.

Esto y dificultades prácticas en la aplicación del Código, particularmente en lo tocante a la reparación del daño y a la individualización de la pena pecuniaria, hicieron sentir a los órganos del Poder la necesidad de una nueva forma que diera satisfacción a las inquietudes científicas recogidas por el mismo Código de 1929, pero solo muy limitadamente. De esta suerte el mérito principal del código de 1929, no fue otro que el de proyectar la integral forma penal mexicana, derogando el venerable texto de Martínez de Castro y abriendo cauce legal a las corrientes modernas del Derecho Penal en México. Todo lo cual no ha sido poco.⁶

1.3.3. Código de 1931.

El mal suceso del Código Penal de 1929, determinó la inmediata designación por el propio licenciado Portes Gil de nueva Comisión Revisora, la que elaboró el entonces titulado Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal. Ese Código fue expedido el 13 de agosto de 1931, por el presidente Pascual Ortiz Rubio en uso de las facultades concedidas por el Congreso por decreto del 2 de enero del mismo año.

⁶ Op. cit. p. 130.

Se trató de un Código de 404 artículos de los que tres fueron transitorios y que su correcta y sencilla redacción española une una arquitectura adecuada.

La Comisión redactora tuvo en cuenta las siguientes orientaciones, resumidas por su presidente el licenciado Alfonso Teja Zabre: —Ninguna escuela ni doctrina, ni sistema penal alguno puede servir para fundar íntegramente la construcción de un código penal. Solo es posible seguir la tendencia ecléctica y pragmática, o sea práctica y realizable.

La fórmula —nohay delitos sino delincuentes”, debe completarse así: —nohay delincuentes sino hombres”. El delito es principalmente un hecho contingente; sus causas son múltiples, es un resultado de fuerzas antisociales. La pena es un mal necesario: se justifica por diversos conceptos parciales, por la intimidación, la ejemplaridad, la expiación en aras del bien común, la necesidad de evitar la venganza privada, etc.; pero fundamentalmente por la necesidad de conservar el orden social. El ejercicio de la acción penal es un servicio público de seguridad y orden. La Escuela Positiva tiene valor científico como crítica y como método. El derecho penal tiene una fase jurídica y la ley penal el límite de la política criminal. La sanción penal es uno de los recursos de la lucha contra el delito. La manera de remediar el fracaso de la Escuela Clásica no lo proporciona la Escuela Positiva; con recursos jurídicos y pragmáticos debe buscarse la solución principalmente por: a) ampliación del arbitrio judicial hasta los límites constitucionales; b) disminución del casuismo con los mismos límites; c)

individualización de las sanciones (transición de las penas a las medidas de seguridad); d) efectividad de la reparación del daño; simplificación del procedimiento, racionalización (organización científica) del trabajo en las oficinas judiciales. Y los recursos de una política criminal con estas orientaciones: 1.- organización práctica del trabajo de los presos, reforma de prisiones y creación de establecimientos adecuados; 2.- dejar a los niños al margen de la función penal represiva, sujetos a una política tutelar educativa; 3.- completar la función de las sanciones con la readaptación de los infractores de la vida social (casos de libertad preparatoria o condicional, reeducación profesional, etc.) 4.-medidas sociales y económicas de prevención.

Un cuadro muy suficiente de las orientaciones seguidas por el Código Penal puede encontrarse en diversos trabajos del Doctor José Angel Ceniceros, especialmente —“El Código Penal Mexicano” y —“La Escuela Positiva y su influencia en la legislación penal mexicana”², Cuadernos Criminalia, Botas, México, 1941.

El Código Penal de 1931 no es, desde luego, un código ceñido a cualesquiera de las Escuelas conocidas. Respetuoso de la tradición mexicana, su arquitectura formal, con más de una originalidad, sin embargo, es la de todos los códigos del mundo, incluso el mexicano de 1871; pero por otra parte en su dirección interna acusa importantes novedades a lo que se agrega lo que de auténtica modernidad había recogido el Código Penal de 1929. Además de mantener abolida la pena de muerte, las principales novedades consisten en: la extensión uniforme del arbitrio judicial por medio de amplios mínimos y máximos

para todas las sanciones, sin más excepción que la que señala el artículo 371, relativo a robos de cuantía progresiva, fijándose reglas adecuadas al uso de dicho arbitrio, en los artículos 51 y 52, los que señalan a la justicia penal una dirección antro-po-social, que es fundamental en la teoría del código.

Además fueron técnicamente perfeccionados : la condena condicional, la tentativa, el encubrimiento, la participación, algunas excluyentes y se dio uniformemente carácter de pena pública a la pena y a la reparación del daño. Todo ello reveló un cuidadoso estilo legislativo para corregir errores técnicos en que habían incurrido anteriores legisladores.

Pragmático por excelencia el Código Penal de 1931 desarrolla modestamente, pero con firme dirección, sus desideratas de acuerdo con la nuda realidad mexicana. No crea de la nada, recoge organiza y equilibra la realidad misma; en este sentido, es un Código que ha permitido cómodamente ir acopiando experiencias y datos para la elaboración final del Código que se impone para lo porvenir: el Código Penal Federal para los Estados Unidos Mexicanos, instrumento jurídico adecuado a una moderna política criminal aplicada a todo el país.

Cumplidos algunos de los fines de la legislación, incumplidos todavía otros, la reforma penal con sus códigos de 1929 y 1931, ha permitido fijar direcciones de Política Criminal, señalar rumbos ciertos a la jurisprudencia, formar

grupos de especialistas y enriquecer la bibliografía penal mexicana, a estas horas conocida en los círculos especializados que se interesan por los temas juspenales.

El fermento de nobles inquietudes que produjo ese importante fenómeno sociológico, político, económico, que se conoce como la Revolución Mexicana, no solo había de despertar a la nación llamándola a la conquista de un mejor reparto de la riqueza, a la conquista de la independencia nacional económica, a la conquista de su territorio y, en una palabra, a la conquista de la propia alma nacional, que necesariamente tenía que hacerse sentir en el campo estrictamente legislativo, dando lugar a que los anhelos de sincera adaptación de las leyes a las condiciones reales del país, comenzados a sentir con la Reforma Liberal y se tradujeran por fin en normas sencillas, modernas, fácilmente aplicables y sobre todo, acordes con el estado actual del país, dentro del estado actual de la ciencia.⁷

⁷Ob. cit. p. 132.

CAPITULO SEGUNDO

FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

2.1. Facultades ordinarias.

De acuerdo a lo que señala el diccionario el Instituto de Investigaciones Jurídicas, se debe entender por la palabra facultad lo siguiente: palabra que proviene del latín facultad-atis que significa capacidad, facilidad, poder; de facul y facile: fácilmente; de facilitas-atis: habilidad; de fáciles-e, factible; de facio-is-erfactum: hacer.

En el ámbito del Derecho, esta palabra significa: capacitación que a favor de los órganos del Estado establece el orden jurídico para ejercer las funciones en que se manifiesta el poder público, de imperio o de gobierno. Sin esta capacitación ninguna autoridad puede actuar válidamente, pues de lo contrario surgiría la nulidad de sus actos.

Existe una clara diferencia entre función y facultad, pues la primera denota actividad, energía, dinámica o poder, mientras que la segunda, implica la capacidad jurídica de desempeñarlos.

Atendiendo a la índole de la actuación de los órganos estatales, las facultades pueden ser legislativas, administrativas o jurisdiccionales.

De manera sistemática en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran previstas las facultades y obligaciones pertinentes a cargo del Presidente de la República y son:

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

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

En algunas naciones se establece la diferencia entre la publicación la promulgación de las leyes.

La promulgación es el acto por el cual el Jefe del Estado testifica el cuerpo social, la existencia de la ley y ordena su ejecución; mientras que con la publicación se hace conocer a los habitantes que la ley ha sido promulgada. En consecuencia las leyes son perfectas como obra legislativa por el voto de ambas Cámaras; ejecutorias por la promulgación y obligatorias por la publicación.

La Constitución Mexicana, en la fracción que se analiza, impone al Presidente la obligación de promulgar las leyes federales, y en el artículo 114 se agrega que es deber de los gobernadores de los estados publicarlas. Por su parte el Código Civil para el Distrito Federal en sus artículos 3 y 4, no establece diferencia entre la promulgación y la publicación.

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

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

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

El libre nombramiento y remoción de los secretarios de despacho, se funda en consideraciones que se indicarán más adelante. Los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda se nombran con la aprobación del senado, pero su remoción es facultad del Presidente, porque auxiliándolo en sus trabajos y siendo los ejecutores de su política y su administración, es natural que cesen en sus cargos cuando ya no merezcan la confianza del primer Magistrado de la República. De no existir la libre remoción, tendría el Ejecutivo constantes trabas y dificultades en su marcha, sin poder sustituir a los empleados con personas a caso más entendidas y honradas. Y si la inconsiderada remoción de los empleados es también un mal, porque también se priva de buenos servidores a la administración, sucede prácticamente que los gobiernos cuerdos usan casi siempre con justificación y moderación de su facultad de remover

Tratándose de empleados de funciones delicadas o de elevada categoría, se busca el mejor acierto con la aprobación del senado.

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

Por regla general corresponde al Jefe Supremo de la Administración Federal el nombramiento de empleados para los diversos ramos de la misma, como responsable que es del buen servicio en el departamento ejecutivo, pero tratándose de empleados de funciones delicadas igualmente se busca el mejor acierto con aprobación del Senado.

VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

El cuidado de la seguridad interior debe limitarse al orden público y a los intereses federales, pues los Estados tienen que velar por la seguridad exclusivamente local. Por tanto el presidente no puede ingerirse en el régimen interior de las Entidades Federativas, a pretexto de conservar o restituir la tranquilidad, sino en los casos y formas señaladas por la Constitución.

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

VIII. *Declarar la guerra en nombre de los Estado Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.*

Esta declaración no es más que la ejecución de una ley del Congreso, porque el Ejecutivo por sí propio no podría resolver asunto de tamaña gravedad. En esta facultad se comprende también el hacer la guerra y dirigir actos que difícilmente puede realizar un cuerpo político por cuanto necesitan unidad en el pensamiento y rapidez en la ejecución.

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

X. *Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.*

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

El Jefe de un Estado es el representante oficial de sus derechos y de su poder ante las demás potencias. Tanto por esa circunstancia, tanto porque las negociaciones diplomáticas requieren de conocimientos especiales de los asuntos que en ellas se versan, y cierta reserva de la cual depende muchas veces de su buen resultado, dichas negociaciones son dirigidas por el Ejecutivo; una asamblea no sería a propósito para ello. Mas debemos recordar que los tratados y convenciones no tienen valor si no son aprobados por el Senado, según lo previene el inciso I, fracción b del artículo 72.

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

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

El Poder Judicial es inerme; al Ejecutivo, que dispone de la fuerza pública, toca el auxilio cuando sea necesario para llevar a efecto sus providencias pues todos los Poderes deben ayudarse, como representantes de la misma soberanía federal, para la realización de los fines del Estado.

XIII Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación.

El Presidente como Jefe Supremo de la administración, tiene los caudales públicos. Una de las principales rentas de la Federación consiste en los derechos de importación a las mercancías extranjeras, de modo que corresponde al Ejecutivo señalar los lugares de desembarco y designar las oficinas en que se deban hacer los respectivos pagos. La habilitación de puertos tiene también interés para la defensa del territorio.

Conceder conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos de orden común en el Distrito Federal;

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

Anteriormente esta facultad pertenecía al Congreso, pero las frecuentes peticiones de privilegios distraía mucho la atención de las Cámaras, y como éstas no poseen los conocimientos técnicos especiales para resolver con acierto tales negocios, se atribuyó al Ejecutivo dicha facultad, el cual otorga el privilegio conforme a la ley federal, por tratarse de materia que corresponde a la Unión.

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

XVII. Derogada.

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

XIX. Derogada.

XX. Y las demás que le confiere expresamente la Constitución

Diversos autores coinciden en que el Poder Ejecutivo ha aumentado sus atribuciones a lo largo de muchos años y en buena medida en perjuicio de Poder Legislativo.¹

En el referido artículo, se encuentra en primer lugar la facultad de —promulgar— las leyes que expide el Congreso de la Unión, a lo que se debe agregar una explicación más amplia.

¹ LINARES Quintana, Segundo V. “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas” 2ª. Ed. Buenos Aires. Plus Ultra. p. 203.

La palabra promulgar (pro – vulgare) significa etimológicamente llevar al vulgo, en este caso, el conocimiento de una ley. En este sentido, como se mencionaba anteriormente, la promulgación se confunde con la publicación; algunas leyes constitucionales extranjeras así lo han entendido, pero es posible y muy necesario distinguir un acto de otro.

Por la promulgación el ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de una ley, ordena la publicación y manda a sus agentes la hagan cumplir; en esa virtud, se hace ejecutable , adquiriendo valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo.²

No obstante, la ley promulgada no es obligatoria, mientras no quede notificada su existencia. En efecto, sería injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a quienes no la conocen. La publicación es, pues, el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.³

La promulgación reúne entonces las características de ser un acto por el que el Ejecutivo autentifica implícitamente la existencia y regularidad de la ley.

² GARCIA Ramírez. “ Panorama de Derecho Mexicano. Derecho Penal” . UNAM. México, 1995. p. 2

³ Ob. cit. p. 3.

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 libertad del legislador y porque da a dicha voluntad su fuerza ejecutoria.

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

La ejecución —~~alto~~ ~~sic~~ ^{alto} 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 —~~alto~~ ~~sic~~ ^{alto} sensu”, como lo son la reglamentación, el ejercicio por parte del Ejecutivo de ciertas facultades constitucionales que no se encaminan a la ejecución directa de una ley, como dirigir las relaciones diplomáticas, habilitar puertos o establecer aduanas.

Así limitado el concepto de ejecución de una ley a que se refiere la fracción primera del artículo 89, posemos definir que consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva la ley del Congreso en casos concretos.

Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del ejecutivo y culminan con la ejecución material del remiso al cumplir la ley⁴.

⁴ Opus. Cit. Pág. 97

La última facultad consagrada en el multicitado artículo, es la “reglamentación” de la que se hablara al mencionar la exégesis de las palabras “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia” —actividad que por su naturaleza es legislativa.

Es preciso señalar que en las cartas constitucionales anteriores a la de 1857 se otorgo de manera expresa al ejecutivo la facultad de dictar reglamentos en cambio la carta liberal de 1859, suprimió tal facultad sin mediar ninguna explicación. Por lo que se refiere a la Constitución vigente, existe tal posibilidad por considerarse indispensable en todo régimen político y de derecho. Por otra parte, en otros preceptos se habla de los reglamentos, como en el artículo 92 aunque no hable de la facultad para expedirlos.

Artículo 92 Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no sern obedecidos.

En el campo doctrinal se sostiene que el término proveer, que gramaticalmente significa poner los medios adecuados para llegar a un fin, se encuentra la facultad reglamentaria; además, tratándose de una acción imprescindible en todo régimen jurídico, la jurisprudencia también ha justificado tal interpretación, aunque del contenido de la citada fracción es claro que no se

desprende en forma expresa y categórica la potestad presidencial de expedir reglamentos.

2.1. Facultades Legislativas.

Hoy no causa ninguna sorpresa el hecho de que en la inmensa mayoría de los países el poder Ejecutivo legisle. Sólo en esta expresión de *el ejecutivo legisla* tiene connotaciones muy diversas, de acuerdo con el país de que se trate. Así, algunos órdenes jurídicos aceptan la figura de leyes delegadas o de decretos legislativos en los cuales por diversas razones, el legislador delega expresamente facultades legislativas en el Poder Ejecutivo.

Para Héctor Fix Samudio los aspectos que fortalecen la supremacía del Ejecutivo son: a) factores técnicos, financieros y de seguridad y b) los factores socio-políticos que se manifiestan en la sociedad y en su necesidad de asegurar la estabilidad política.⁵

El artículo 49 Constitucional consagra el principio de la separación de poderes, diciendo que: *El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y otorga una protección a dicho principio al ordenar: No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso*

⁵ FIX Zamudio Héctor. "Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento Mexicano. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas 1994. p.187

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 artículo 131, párrafo segundo, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Por su parte el artículo 71 en su fracción I concede al jefe del Ejecutivo el derecho de iniciar leyes o decretos y agrega que sus iniciativas pasarán a comisión al igual que las de las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos.

El maestro Felipe Tena describe el acto legislativo desde el punto de vista material como aquel que crea una situación jurídica general, impersonal y objetiva. Así entendido el acto legislativo, puede expresarse mediante una ley o reglamento, pues ambos consignan una situación como la descrita, con la diferencia de que el reglamento hace referencia a una ley y es expedido por el órgano Ejecutivo.⁶

Una ley puede emanar de alguno de estos tres órganos: del Congreso, del Presidente de la República o del Poder Constituyente permanente.

Cuando el Presidente expide una ley, no existe ésta sino el aspecto material ; tal cosa solo puede ocurrir constitucionalmente en ejercicio de las facultades extraordinarias que autorizan los artículos 29 y 49; en los casos del

⁶ TENA Ramírez Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. Porrúa. México. 1981. p. 293.

segundo párrafo del artículo 131, así como en la celebración de tratados según el artículo 89 fracción X⁷.

Como se puede notar claramente, existen actividades del Presidente de la República, diversas a las que hay en otros países, que le dan mayor vigor al facultarlo para intervenir en las actividades del Poder Legislativo como :

- 1).- La iniciativa de ley.
- 2).- El derecho de veto.

2.2.1. La iniciativa de ley

Como ya se había hecho referencia, constitucionalmente se concede esta facultad al Poder Ejecutivo, dándole intervención en el procedimiento para la creación al poder iniciarla, aunque en la realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. Hasta antes de 1994, En muchas ocasiones los proyectos presidenciales se aprobaban sin mayor discusión, en virtud de lo que se denominó *diputados de partido*, que permitió una mayor representación para los entonces partidos de oposición, principalmente para el Partido de Acción Nacional⁸, hoy en el poder.

⁷ Ob. cit. p. 291.

⁸ CARPIZO Mc. Gregor Jorge. Estudios Constitucionales. México. UNAM. Porrúa. 7ª. Ed. 1999.

Y esto es cierto, mucho más grave al hecho de que posea esta facultad es la circunstancia de que más de un noventa por ciento de las leyes que se aprueban en México han sido iniciadas por el Ejecutivo; además es sabido que existen una serie de comisiones, dependencias de tipo administrativo que son los cuerpos técnicos que elaboran estas leyes, las que obsecuentemente son aprobadas por las cámaras.

2.2.2 El derecho de veto

Conforme el inciso b del artículo 72 Constitucional, el Presidente de la República puede hacer observaciones a los proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de los diez días hábiles a aquel en que los recibió, pero si un proyecto vetado es confirmado por las dos terceras partes del número total de los legisladores presentes en cada cámara entonces el proyecto se convierte en ley.

Aunque en la realidad parece más bien que el Presidente legisla y el Legislativo es quien ejerce una especie de derecho de veto respecto de los proyectos presidenciales, esta institución del veto presidencial sí ha operado en la práctica constitucional, ya que en múltiples ocasiones el Presidente ha hecho uso de esa facultad, e incluso se ha dado la situación de que el Congreso supere el veto presidencial tal y como aconteció en 1935 respecto al proyecto de ley de jubilaciones a los funcionarios y empleados del Poder Legislativo⁹.

⁹ Ob. Cit. p. 341.

Es preciso señalar que para aprobarse de nuevo una ley una vez interpuesto el veto, se requiere de una mayoría especial de dos tercios del número total de votos; la fuerza que adquiere el Ejecutivo es indudable, ya que es muy difícil que cuando menos una de las dos cámaras obtengan un poco más de un tercio de votos¹⁰.

El presidente debe ordenar que se publique la ley. En nuestro país se ha discutido qué acontece si el Presidente no cumple con esta obligación. Un buen número de tratadistas opinan que nada, aunque en tal situación el Presidente estaría incumpliendo una obligación Constitucional, quebrando el principio de la división de poderes, anulando al Poder Legislativo; en consecuencia esta rompiendo el orden jurídico, y por tanto tiene responsabilidad política, que se le puede seguir a través de un juicio de responsabilidad política encuadrando su omisión en el último párrafo del artículo 108 Constitucional.

Por otro lado, esa facultad de veto conferida al Ejecutivo es definida por Tena Ramírez de la siguiente manera:

—Elveto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso.”¹¹

¹⁰ MORENO Daniel “Derecho Constitucional Mexicano”. México. Editorial Pax. 10ª. Edición 1988. p. 406.

¹¹ TENA Ramírez Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. Porrúa México. 1981. p. 380.

Por su parte, Carpizo recuerda la existencia del veto en la vida política del país al señalar: —Elveto es una institución conocida del derecho Constitucional Mexicano, pues estuvo reglamentado en la Constitución de Cádiz (artículos 144 – 150); en la de Apatzingán (artículo 128 y 129), en la de 1824 (artículos 55 y 56), en la 1836 (artículos 35, 36 y 37 de la ley tercera) y en la de 1857 (artículo 71)”.¹²

Para Feliciano Calzada Padrón el veto constituye un periodo de reflexión que la Constitución concede al Ejecutivo para analizar, con más detalle la convivencia, importancia y constitucionalidad de una ley.¹³

2.3. Facultades extraordinarias para legislar.

Nuestra Constitución consagra en su artículo 49 que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y agrega que no podrán reunirse dos o más de estos Poder 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 segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar. Aunque es cierto que para la validez de ciertos actos existe colaboración por dos medios principales: en caso de que 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

¹² CARPIZO Mc. Gregor Jorge. “El presidencialismo Mexicano”. Siglo XXI. México 1985. p. 93

¹³ CALZADA Padrón, Feliciano”Derecho Constitucional”. México, Editorial Porrúa. México 1987. p. 207

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). Así pues, aunque el primer párrafo del artículo señalado no hace sino expresar la división de los Poderes Federales, es posible deducir de la organización constitucional toda entera que esa división no es rígida sino flexible y atenuada; no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes.

2.3.1. La suspensión de garantías.

Los casos excepcionales en que puede hacerse a un lado constitucionalmente el principio de la división de poderes los refieren los artículos 29 y 49 Constitucionales estrechamente relacionados entre sí.

El artículo 29 menciona: *En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto.* Cuando se presenta cualquiera de los dos primeros casos especialmente señalados, no puede haber duda de que se está en la hipótesis del artículo 29 y fuera de tales casos, queda a discreción de los Poderes Ejecutivo y Legislativo definir, con la competencia de que a cada uno señala el precepto, si existe una situación ~~que~~ ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto”.¹⁴

Supuesto el estado de necesidad previsto en el artículo 29, este precepto indica dos medios para hacer frente a la situación: la suspensión de

¹⁴ TENA Ramírez Felipe “derecho Constitucional Mexicano”. Edit. Porrúa. México 2001. p. 219.

garantías individuales y la concesión por el Congreso al Presidente de las autorizaciones que aquel estime necesarias para que este haga frente a esa situación. Las *autorizaciones* que consagran el artículo 29, son las facultades extraordinarias a que se refiere el artículo 49 . La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias, medidas ambas que en ciertos casos pueden implicar una derogación excepcional y transitoria al principio de la división de poderes, serán estudiadas a continuación.

La suspensión de garantías significa que se derogan relativamente las limitaciones que a favor de determinados derechos de los individuos, impone la Constitución al poder público: ábrese así la puerta, que en épocas normales no puede franquear la autoridad sin cometer violación a las garantías individuales.

La medida de la suspensión de garantías debe tomarse por el concurso de las siguientes voluntades: la del Presidente de la República, la de los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República y la del Congreso de la Unión (o en sus recesos de la Comisión Permanente). Es el Jefe del Ejecutivo el que propone la medida y es el Congreso de la Unión el que decreta la suspensión al aprobar la iniciativa presidencial.

La suspensión de garantías no es absoluta, sino relativa y limitada por varios conceptos que el artículo 29 estatuye.

En primer lugar, es el Presidente de la República la única Autoridad que puede solicitar y utilizar la suspensión de garantías. Todas las autoridades del país siguen acotadas, detenidas por esa barrera que la Constitución erigió en beneficio de las personas; la grave responsabilidad de ejercer el poder sin la cortapisa de las garantías individuales, la asume exclusivamente el Jefe del Ejecutivo ante la Nación y la historia. De ahí que sea indelegable la facultad de intervenir en las garantías suspendidas. En efecto, ni siquiera se refiere el artículo 29, cuando autoriza la suspensión de garantías, al Poder Ejecutivo, sino al Presidente de la República, de suerte que los secretarios de Estado solo pueden ejecutar los acuerdos que en ese particular dicte el Presidente, lo que se corrobora si se tiene en cuenta que en nuestro régimen presidencial los Secretarios de Estado carecen de funciones autónomas.

En la iniciativa sobre suspensión de garantías que en el mes de mayo de 1942 presentó el Presidente ante las Cámaras, con motivo de la declaración del estado de guerra a Alemania, Italia y Japón, se incurrió en el error de consignar en el artículo 3º. Transitorio, la facultad del Ejecutivo de delegar parcialmente sus atribuciones relacionadas con la suspensión, mientras aparecía el reglamento, en las autoridades federales por él designadas; advertida la Comisión Dictaminadora del error cometido, suprimió en el dictamen aquél artículo, y de conformidad con el Ejecutivo se votó y publicó la ley sin hacer advertencia alguna de que la iniciativa había sido mutilada, con lo cual se violó el reglamento del Congreso, pero se salvó la recta interpretación del artículo 29 de la Constitución.

En segundo lugar, no deben suspenderse todas las garantías individuales, sino solamente aquellas que fueren obstáculo para hacer rápida y fácilmente frente a la situación. Hay, pues, entre la suspensión de garantías y la defensa frente al estado de necesidad una relación de medio a fin. Cuáles garantías deben suspenderse para alcanzar el fin que se busca, es cosa que queda a discreción de los Poderes que intervienen en la suspensión.

A diferencia del texto del 57, que excluía categóricamente de la suspensión la garantía de la vida, el artículo 29 actual, ni limita las garantías que pueden suspenderse.

En tercer lugar, las garantías pueden suspenderse en todo el país o en lugar determinado, según se localice total o parcialmente la situación de emergencia.

En cuarto lugar, la suspensión debe producir sus efectos por un tiempo limitado, pues no sería conveniente que la interrupción del régimen de legalidad que ella significa se convierta en situación permanente. Para hacer frente a la invasión francesa, la ley del 21 de mayo de 1863, declaró que la suspensión de garantías duraría hasta treinta días después de la próxima reunión del Congreso o antes, si terminaba la guerra con Francia. La ley del 1º de junio de 1942, determinó que la suspensión duraría todo el tiempo de la guerra y sería

susceptible de prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, hasta treinta días después de la cesación de las hostilidades.

La suspensión no puede contraerse a determinado individuo, con lo cual concluye la expedición de las llamadas leyes privativas que colocan fuera de la ley a individuos concretamente especificados, como la relativa a Iturbide en 1824, y la referente a Leonardo Márquez y sus cómplices en el año de 1861.

Por último, la suspensión debe hacerse por medio de prevenciones generales. Se satisface este requisito en virtud de la ley expedida por el Congreso, en la cual se enumeran las garantías suspendidas y las facultades de que goza el Ejecutivo respecto de cada una de dichas garantías suspendidas. Aunque el texto constitucional no es suficientemente claro, debe entenderse que todo lo relativo a este punto debe ser obra del Congreso, a fin de que el Ejecutivo reciba íntegramente sus facultades del órgano legislativo.

En resumen, es relativo todo cuanto toca a la suspensión de garantías, porque la suspensión solo existe y opera en cuanto a cierta autoridad, a determinadas garantías, a un lugar, y por un tiempo limitado. La relatividad se debe a que la suspensión solo tiene razón de ser en cuanto tiene relación con el objeto que con ella se persigue.

La normación constitucional de la suspensión de garantías, glosada en los renglones precedentes, ha sido modificada en parte por la reforma al primer

párrafo del artículo 29, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1981, con origen en la iniciativa presidencial del 19 de noviembre de 1980.

Se transcribe a continuación el texto ya vigente de dicho párrafo, con el señalamiento respectivo en los cambios operados.

Dice así: —En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave (antes decía grande, con lo que se evita la repetición del calificativo) peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (en lugar de Presidente de la República Mexicana, expresión que utilizaba el artículo 29 y que conservó con buen juicio la Iniciativa Presidencial, pero que fue cambiada durante la secuela de la reforma, ya que si bien el artículo 80 de la Constitución consagra formalmente aquella denominación oficial, el articulado restante la relega al olvido, para sustituirla en más de cuarenta ocasiones por el Presidente de la República, ahora desalojada en el artículo 29), de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República (anteriormente decía tan solo el Consejo de Ministros) y con la aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender...”¹⁵

El otro medio con que, aparte de la suspensión de garantías, el artículo 29 provee al Ejecutivo para hacer frente a una situación de grande peligro

¹⁵ TENA .Ob. cit. p. 224.

o conflicto, consiste en el otorgamiento de las autorizaciones que el Congreso estime conveniente conferir al Ejecutivo para hacer frente a la situación.

Dichas autorizaciones presuponen necesariamente la existencia de la situación anormal, que como premisa rige el contenido todo del artículo 29. Puede consistir en dar al Ejecutivo una mayor amplitud en la esfera administrativa o en transmitirle facultades legislativas, pero en uno o en otro caso las autorizaciones deben de estar regidas por las mismas reglas de la relatividad que señorean todo el artículo 29, puesto que al igual que la suspensión de garantías las autorizaciones son simples medios para hacer frente a un estado de necesidad. Así, pues, deben enumerarse las facultades conferidas al Ejecutivo, su duración y el lugar; todo ello por medio de prevenciones generales y sin que las autorizaciones se dirijan en contra de determinado individuo.

Hay sin embargo, una diferencia entre los requisitos para la suspensión y los que deben satisfacerse para el otorgamiento de las autorizaciones. La suspensión es obra del Presidente, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la y del Congreso, o en sus recesos, de la Comisión Permanente. Una vez que se acuerda la suspensión por el concurso de esos tres órganos, las autorizaciones se conceden exclusivamente por el Congreso y nunca por la Permanente. Ello se deba a que las autorizaciones, pueden consistir en la delegación de facultades legislativas, que pertenecen siempre al Congreso. Como consecuencia, la iniciativa para la suspensión de garantías corresponde

exclusivamente al Presidente, por los requisitos previos que ella supone, mientras que en la iniciativa para conceder autorizaciones se rige por la regla general del artículo 71.

Esta exposición es la que deriva rectamente del artículo 29, pero al margen de ella, o por mejor decir, en contra de ella, se desarrollo en México, con fecundidad al parecer inagotable, una interpretación torcida que ha sido la base de un extenso derecho consuetudinario. Importa, pues, conocer no solo el estudio genuino del texto, sino también las peripecias que han corrido en la azarosa vida constitucional las autorizaciones que menciona el artículo 29, más conocidas con el nombre de “~~facultades~~ extraordinarias”, que es el que les da el artículo 49, así como el no menos agitado destino de la suspensión de garantías que consagra el primero de los dos preceptos señalados.

La suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias en favor del Ejecutivo son medidas que han ambulado en nuestra historia constitucional, íntimamente asociadas, como que ambas sirven para facilitar al Poder Público la salida de la zona acotada por la división de poderes y las garantías individuales. Sin embargo hubo un primer periodo en que, por táctica o por desconocimiento del sistema se propuso una sola de las dos medidas.

Ese primer periodo corre desde la Independencia hasta el Constituyente del 56. La Constitución española del 12 (vigente en México al consumarse la emancipación) consagraba cierta suspensión de garantías, pero

no la delegación de facultades. Lo contrario ocurrió en el Constituyente del 24; Ramos Arizpe propuso en el proyecto del Acta Constitutiva y en el de la Constitución el otorgamiento de las facultades extraordinarias, que no aceptó la Asamblea; tocante a la suspensión de garantías, nadie se atrevió a proponerla.

Y, sin embargo, los años siguientes hasta la derogación de la Carta del 24, pusieron de relieve la necesidad de las medidas de excepción que el Constituyente se rehusó a acoger. El Ejecutivo se vio obligado a emplear facultades extraordinarias que no consagraba la Constitución, para hacer frente al desorden social, pero una vez que hizo a un lado la ley Suprema, y carente de toda normación para el ejercicio de tales facultades, el Ejecutivo llegó a extremos de desenfreno. Ante esta situación, no faltaron voces que reclamaron el ingreso a la Constitución de las facultades extraordinarias. Mas el ambiente no era propicio todavía a esas tendencias y la Constitución del 24 siguió hasta el final de sus días con la puerta cerrada para las medidas de excepción.

La Constitución del 36 fue más allá, por lo menos en la forma, pues no se redujo a prohibir de manera general la confusión de poderes, como lo hizo la Constitución del 24, sino que en el artículo 45, fracción VI de la Tercera Ley

Erigió la prohibición para el Congreso de reasumir en sí o delegar en otros por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres Poderes.

El Congreso Ordinario que en el año 40 formuló un proyecto de Constitución, impugnó francamente la solución a que había llegado la Carta de 36 en punto de facultades extraordinarias y propuso la procedencia de otorgarlas cuando la seguridad de la Nación y de la República lo exigiesen.

Parecido rumbo tomaron en el Constituyente de 42 los proyectos de la mayoría y de transacción, en contra del proyecto de la mayoría, en donde se sostuvo la tesis de la prohibición total de las medidas de excepción.

En 43 se expidió la Constitución Centralista conocida con el nombre de Bases Orgánicas, fue entonces cuando por primera vez ingresaron a nuestro derecho positivo las facultades de excepción, pues se autorizó al Congreso ampliara las facultades del Ejecutivo y suspendiera las formalidades prescritas para la aprehensión y detención de los delincuentes si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la Nación lo exigiere en toda la República o en parte de ella.

El Congreso se reunió en los días más amargos de la intervención norteamericana declaró vigente la Constitución de 24, pero adicionó a ella el documento llamado —~~Acta~~ "Ley de Reformas", cuyo autor fue Mariano Otero.

Este distinguido moderado a quien se ha visto en el Congreso de 42 formando parte de los minoritarios de la comisión que rechazaron las medidas de emergencia, parece ya convertido a la tesis contraria aunque solo sea débilmente.

En el artículo 4º de su proyecto figuraba que —solœn el caso de un invasión extranjera o de rebelión interior, podrá el Poder Legislativo suspender las formas establecidas para la aprehensión y detención de los particulares y cateos de las habitaciones, y esto por determinado tiempo.

Aquellos hombre que no se atrevían a llevar a la ley suprema las medidas de precaución contra los males que estaban padeciendo, fueron los mismos que expidieron el decreto del 20 de abril de 1847, que facultó al Gobierno Supremo de la Nación para dictar las providencias necesarias a fin de llevar adelante la guerra, defender la nacionalidad de la República y salvar la forma de gobierno —republicano, popular y federal—bajo la cual está constituida la Nación, dichas facultades debían cesar luego que concluyera la guerra.

Eso equivalía lisa y llanamente a instruir en una disposición secundaria el sistema de las providencias de excepción en forma demasiado amplia, técnicamente defectuosa y al margen de la Constitución. Se repetía de ese modo, una vez más, lo que estaba sucediendo en México a partir de la Independencia: la realidad prevalecía sobre las decisiones de los Congresos Constituyentes, en cuyo seno la batalla librada entre los adversarios y los defensores de las medidas de emergencia no se habían decidido a favor de lo segundos, salvo en el episodio centralista del 43.

La batalla decisiva se libró en el Congreso del 56, donde a merced de su habilidad y en parte a la suerte, los partidarios de las medidas de excepción alcanzaron por fin el triunfo, en memorables y agitados debates.

El 10 de septiembre de 1856 el Congreso aprobó el artículo 52 del proyecto que vino a ser la primera parte del artículo 50 de la Constitución: —Se divide el Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Al día siguiente el diputado Ruiz presentó una adición al artículo anterior que fue aprobada por la abrumadora mayoría de 77 votos contra 4 en la sesión del 17 de septiembre: —Nunca podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Con la referida adición se completaba, copiándolo textualmente el artículo 9º del Acta Constitutiva que sirvió en 1824 para rechazar deliberadamente la tesis de Ramos Arispe sobre delegación de facultades extraordinarias del Congreso a favor del Presidente.

Poco tiempo después, el 21 de noviembre, volvió sobre sus pasos y presentó nuevamente, sin modificación, el artículo 34 del proyecto, que decía: —E los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan o puedan poner a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con consentimiento del Congreso de la Unión, y en los recesos de este el Consejo

Gobierno, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo determinado, por medio de prevenciones generales, y sin que la prevención pueda contraerse a determinado individuo.

En la sesión del 9 de diciembre, el diputado Olvera presentó un proyecto, adicionando el ya aprobado artículo de suspensión de garantías, con la facultad de otorgar autorizaciones extraordinarias al Ejecutivo en los casos del mismo precepto; no decía el proyecto en qué podrían consistir dichas facultades, pero debe entenderse que eran de índole legislativa, pues la fracción 6ª decía así: —Concedidas las facultades extraordinarias, el Congreso cerrará sus sesiones y nombrará su diputación permanente, que entonces no tendrá más objeto que formar expediente sobre las leyes que expida el triunvirato ...”¹⁶ (Este triunvirato que debía ejercer las funciones extraordinarias, estaría formado por el Presidente de la República y otras dos personas designadas por el Congreso).

La proposición pasó a la Comisión, quien en una de las últimas sesiones, el 24 de enero de 57, presentó lo que vino a ser la segunda parte del artículo 29 Constitucional : —Si la suspensión tuviere lugar estando el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión tuviere lugar en tiempo de receso, la diputación convocará sin demora al Congreso para que las apruebe.”

¹⁶ TENA. Op. Cit. p. 233.

Bajo la vigencia de la Constitución de 57, de las dos medidas que otorgaba el 29 para hacer frente a una situación grave, una de ellas se mantuvo siempre dentro de los moldes rígidos del precepto constitucional: la suspensión de garantías individuales. Jamás llegó el Congreso a suspender garantías, si no con el propósito de combatir la situación prevista por el 29; los demás requisitos exigidos para la suspensión por este precepto, se observaron en casi todos los casos.

Frente a este fenómeno, frente a la colisión de dos de los poderes para forzar el texto constitucional , ¿qué actitud iba a adoptar el tercer Poder, el que tiene a su cargo la custodia de la Constitución?

El Poder Judicial se hizo encubridor, en general, de los otros dos Poderes. A medida que estos se alejaban cada vez más del sentido del artículo 29, la Suprema Corte buscaba nuevas explicaciones para justificarlos y se verá a continuación como la jurisprudencia fue en pos de la legislación, en cada una de las principales etapas que esta última recorrió.

El 26 de octubre de 1876, la señora Guadalupe BROS promovió un amparo ante el Juez 1º del Distrito Federal, José M. Landa, contra la ley del 19 de julio de ese año, que impuso una contribución extraordinaria y que fue expedida por el Presidente Lerdo en uso de las facultades extraordinarias, que previa la suspensión de garantías, le otorgo la ley del 28 de abril de 76, la cual a su vez prorrogó la vigencia de la del 2 de diciembre de 71 que autorizó expresamente el

Ejecutivo para imponer contribuciones y hacer los gastos necesarios para el establecimiento de la paz pública. Parecía, por lo tanto, que el acto reclamado llenaba los requisitos del artículo 29, ya que la suspensión de garantías había precedido a la delegación de facultades legislativas y estas se habían concedido y ejercitado con la finalidad de restablecer la paz pública.

Sin dejar de conocer que se estaba en la en la hipótesis del 29, la quejosa planteó la cuestión de si procedía la delegación de facultades legislativas o si las autorizaciones que en este caso el Congreso puede conceder al Ejecutivo solo podía ser de índole administrativa. Y al efecto la quejosa sustentó la siguiente tesis en términos claros y precisos: —La autorización que en el caso de trastorno de la paz pública pueda dar el Congreso al Ejecutivo conforme al artículo 29 de la Constitución, no puede comprender la de legislar, porque esta facultad es del Poder Legislativo, sino extenderse únicamente a mayor amplitud de acción administrativa, pues de lo contrario se infringiría el artículo 50 Constitucional (que ahora trata de la División de Poderes); se alteraría la forma de gobierno, convirtiéndose la República Representativa en una oligarquía, se daría el caso de que un poder creara a otro poder, asumiendo de esta manera un atributo de la soberanía que solo reside en el pueblo”.

El Juez de Distrito negó el amparo. Entre otros varios argumentos destaca el expuesto en el considerando cuarto de la sentencia:

El artículo 29, además de permitir la suspensión de los derechos del hombre, concede facultades al Congreso para que dé al Ejecutivo las autorizaciones que estime necesarias a fin de que haga frente a la situación; por lo mismo las autorizaciones del Congreso en este punto no tienen más límites que los determinados por una justa apreciación de las circunstancias, que por extraordinarias que se supongan nunca exigirán la abdicación absoluta de un poder y una alteración radical a la forma de gobierno. Pero sobre todo hay que tener en cuenta la razón invocada en el considerando séptimo, que sirvió para considerar toda la jurisprudencia posterior, desde Vallarta hasta la fecha: —Esto no se opone el artículo 50 de nuestra Constitución, que prohíbe se reúnan dos Poderes en una persona o corporación, o que se deposite el Legislativo en un solo individuo, porque la reunión de Poderes supone su confusión en uno solo, y esto no puede entenderse sin la destrucción de uno de ellos, y la autorización que nos ocupa no implica un depósito de todas las atribuciones del Poder Legislativo en una sola persona.”¹⁷

El 13 de noviembre del 76, la Corte confirmó la anterior sentencia que negó el amparo. Pero el 6 de julio del año siguiente, la Corte concedió el amparo en el caso de Fausto Goribar, exactamente igual al de la señora Bros, pues también se reclamaba la ley de julio del 76.

La Corte rectificó así su criterio, y lo hizo en forma deliberada al asentar: —Queda ejecutoria del 13 de noviembre de 1876 que negó a la señora

¹⁷ TENA. Op. Cit. p. 236.

Bros el amparo de la justicia federal en un caso semejante al presente, solo se funda en las razones emitidas por el inferior que interpretó erróneamente el artículo 50... dando al artículo 29 una extensión contraria al propio artículo 50...”

Fue entonces cuando la jurisprudencia revivió aquella cuestión que se suscitó en los debates del Congreso del 56, cuando Ocampo puso fin a la interminable disputa de la primera parte del 29 con la adición del adjetivo “individuales” al sustantivo “garantías”, adición que no figuró en el texto de la Constitución, a pesar de haberla aprobado la Asamblea.

La Corte consideró en el amparo de Goribar que el Congreso Constituyente aprobó el artículo 34 del proyecto, hoy 29 de la Constitución, en la inteligencia de que se trataba solo de la suspensión de las garantías individuales, consignadas en el acta de derechos, y no de todas las garantías sociales, que nunca se podían subvenir los principios constitucionales, por no referirse el artículo a la división de poderes por no importar la unión de dos o más en un solo individuo, porque esto estaba ya terminantemente prohibido en la Constitución.

Tres años después de la ejecutoria, el 25 de octubre del 79, la Corte volvió a cambiar de criterio, regresando al que había sustentado en el amparo de la señora Bros. Ello se debió a la presencia de Ignacio Vallarta en la Corte, quien tanto había de influir con sus votos en los derroteros de nuestro derecho público.

Hasta entonces el debate de la jurisprudencia había versado acerca del alcance y sentido de las autorizaciones que el Congreso podía conceder al Ejecutivo para hacer frente a una situación de grande peligro o conflicto, es decir, exclusiva y precisamente en los casos del artículo 29.

Pero la legislación seguía adelante, en el camino de divorciar del artículo 29 la delegación de facultades legislativas, la Corte por lo tanto debía enjuiciar los nuevos derroteros.

Todavía estaba Ignacio Vallarta en la Suprema Corte, cuando ésta pronunció la ejecutoria del 21 de enero del 82, en el amparo de Guadalupe Calvillo contra la Ley de Organización de Tribunales del 15 de septiembre del 80, que fue de las leyes expedidas por el Ejecutivo con autorización del Congreso y aprobadas posteriormente por éste.

Se ignora si el ponente en el amparo haya sido Vallarta, pero es evidente que la ejecutoria buscó conciliar las empeñosamente discusiones sostenidas con anterioridad por aquel magistrado, favorables a la delegación de facultades legislativas exclusivamente en el caso del artículo 29, con la nueva situación que se presentaba, en que la delegación no se había operado en funciones del 29. De ahí la tesis de que las leyes expedidas por el ejecutivo solo tuvieron carácter de tales desde que se les dio la aprobación del Congreso.

Cuando Vallarta salió de la Corte, sobrevivió su argumento de que no se faltaba al principio de la división de poderes si la transmisión de la función legislativa era parcial y no implicaba la desaparición del órgano legislativo, que era lo que prohibía el artículo 50.

Nada más que de ahí en adelante, la Corte hizo uso de ese argumento como nunca lo pensó el autor, es decir, para justificar la delegación fuera de los casos del artículo 29.

Claro está que hasta ese punto no alcanzaba la validez del argumento de Vallarta. Porque no basta con la ausencia de violación a una prohibición constitucional (en el caso de la prohibición del artículo 50) , sino que se necesita la presencia de una facultad expresa para que el Congreso pueda delegar la función legislativa.

Se podía discutir si la facultad delegatoria existía en la hipótesis del artículo 29, pero era indiscutible que fuera de esa hipótesis no existía.

La Suprema Corte tenía que salvar numerosa legislación expedida por el Presidente Díaz en uso de facultades extraordinarias. Y a falta de una seria defensa constitucional hecho mano del argumento de Ignacio Vallarta que tomó el Juez Landa y al que el eminente magistrado dio el prestigio de su nombre.

El Constituyente de Querétaro tuvo que tomar en consideración el fenómeno tan importante que se había presentado en nuestro derecho público, al evadirse el texto constitucional por la legislación expedida en virtud de las facultades extraordinarias.

En la exposición de motivos del proyecto del primer jefe, se reprochó que se hubiera dado —~~si~~ el menor obstáculo al Jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades”.¹⁸

Para terminar con esta situación, en el proyecto se presentó y el Congreso aprobó una adición en el artículo 49, cuya segunda parte quedó redactada en los siguientes términos: *No podrán reunirse dos o más de esos 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.*

Parecía pues, que salvo en esos casos quedaba terminantemente impedido el Congreso para concederle al Ejecutivo facultades legislativas. Sin embargo, días después de haber entrado en vigor la Constitución, el 8 de mayo de 1917, el Congreso concedió al Presidente Carranza facultades legislativas en el ramo de hacienda, sin tiempo fijo para su ejercicio, esto es, sin observar las formalidades del artículo 29.

¹⁸ TENA. Op. Cit. p. 239.

De ahí en más se desarrolló inconteniblemente el fenómeno de la delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo, con absoluta independencia del artículo 29, en grado tal, que nuestra legislación común en la mayor parte ha sido del Ejecutivo, sin que para expedirla exista una situación grave, sin haber suspensión de garantías y sin que esa legislación tenga pretensiones, ni por asomo, de servir de medio para hacer frente a dicha situación anormal.

¿Cual fue la actitud del Poder Judicial Federal ante esta situación tan abiertamente contraria a la Constitución? Para justificarla parecía imposible hallar una dialéctica medianamente seria. A falta de toda otra razón, la Corte echó mano de un argumento inspirado en el de Landa y Vallarta, que tanto éxito había alcanzado bajo la vigencia de la Constitución del 57. La jurisprudencia de la Corte, constantemente reiterada se concretó a los siguientes términos: —Las facultades extraordinarias que concede el Poder Legislativo al Jefe del Ejecutivo en determinado ramo, no son anticonstitucionales, porque esa delegación se considera como cooperación o auxilio de un Poder a otro, y no como la abdicación de sus funciones por parte del Poder Legislativo. La cooperación o auxilio consistentes en que un Poder le transmita sus facultades a otro Poder es lo que no está consignado en parte alguna de la Constitución, fuera del caso del artículo 29; no hay pues facultad del Congreso para delegar sus facultades en época normal.

En estas condiciones, después de prevalecer por más de veinte años la situación descrita, por iniciativa del Presidente Cárdenas, se convirtió en reforma constitucional, con fecha 12 de agosto de 1938, y se agregó al artículo 49 en su parte final el siguiente párrafo:

En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar

El caso al que se refiere la adición es el del párrafo que inmediatamente le precede, es decir, el caso de excepción del artículo 29.

La iniciativa presidencial decía así en su exposición de motivos: —~~h~~ sido práctica inveterada que el Presidente de la República solicite del H. Congreso de la Unión la concesión de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramos, facilitándose así la expedición de leyes que se han estimado inaplazables para regular nuevas situaciones y para que la actividad del Estado pudiera desenvolverse en concordancia con las necesidades del país. La administración que presido estima que la continuación indefinida de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del Poder Legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave al sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución, puesto que reúne, aunque transitoria e incompletamente, las facultades de dos Poderes en un solo individuo, lo cual, independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del Estado mexicano ya que la división en el ejercicio del poder es una de

sus normas fundamentales, en el terreno de la realidad va sumando facultades al Ejecutivo con el inminente peligro de convertir en dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y federal.

Cree el Ejecutivo de mi cargo, que solamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto mencionados en el artículo 29 constitucional se justifica debidamente la concesión de facultades extraordinarias”.¹⁹

El caso del artículo 49 es el único que se ha presentado en México, en que para derogar una jurisprudencia reformativa del artículo, haya sido preciso que interviniera el Constituyente, regresando bajo la apariencia de una reforma al sentido auténtico del texto. Lo natural hubiera sido que la Corte hubiera llevado la rectificación de su jurisprudencia, con lo que no hubiera sido necesaria la reforma constitucional.

Pero además de que la Corte nunca se propuso volver por la pureza del texto, el procedimiento habría engendrado graves consecuencias de orden práctico, al entrañar la inconstitucionalidad de todas las leyes expedidas en uso de facultades extraordinarias.

Hay por lo tanto, en la actualidad dos situaciones sucesivas: la anterior a la reforma del 38, respecto a la cual prevalece la jurisprudencia que considera

¹⁹ Ob. cit. p. 244

constitucional la delegación de facultades extraordinarias legislativas realizada bajo la vigencia de esa situación, y la posterior a la reforma, en que la jurisprudencia tendrá que aceptar, si es respetuosa de la enmienda, que cualquiera ley expedida por el Ejecutivo bajo la vigencia de la reforma y fuera del caso del artículo 29, es inconstitucional.

Después de la reforma del 38, el primer caso en que funcionaron la suspensión de garantías y las facultades extraordinarias, se presentó en el mes de mayo de 1942, con motivo del estado de guerra con Alemania, Italia y Japón.

El decreto del 1º de junio de ese año, se aprobó la suspensión de garantías individuales que estimó conveniente y , satisfecha esa condición previa, facultó al Ejecutivo para imponer en los distintos ramos de la administración pública todas las modificaciones que fueren indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, con lo que el Congreso otorgó al Ejecutivo —~~un~~ mayor amplitud en la esfera administrativa”, según la frase feliz empleada en el amparo de la señora Bros, bajo la cual cabe dentro del término —~~autorizaciones~~” que usa el artículo 29.²⁰

Fue a partir del regreso a la normalidad cuando propiamente se volvió a abrir la interrogación que formulaba nuestra historia de las facultades extraordinarias, perpetuamente insumisa a la dirección constitucional. ¿Sería capaz el poder público de mantenerse dentro de los límites de un postrer esfuerzo

²⁰ Op. Cit. p. 247.

por la reforma del 38? ¿o bien volvería a prevalecer la realidad desorbitada sobre el texto diáfano?

El tiempo transcurrido desde el año de 45, en que no se ha dado ningún caso de delegación de facultades legislativas a favor del Ejecutivo, autoriza a pensar en que la reforma del 38 ha conseguido su objeto de desterrar la inveterada práctica. Pero el logro de la reforma esta muy lejos de significar que el Congreso hubiere reasumido de hecho la función legislativa que a él, y solo a él, le compete conforme a la Constitución.

El traspaso aún en épocas normales de funciones legislativas por parte del titular nato de las mismas, a favor del órgano ejecutivo no es anomalía exclusiva de nuestra todavía inmadura organización política, sino fenómeno contemporáneo, común a casi todas las naciones que con anterioridad habían aceptado como un dogma la separación de poderes.²¹

2.3.2. Leyes de emergencia.

Las facultades extraordinarias que otorga el Legislativo Federal al Ejecutivo de la Unión en los términos ya indicados, versan sobre la potestad legislativa; en consecuencia, el Presidente de la república, en uso de las mismas expide lo que se llaman “leyes de emergencia” cuando se ejercitan en los casos señalados por el artículo 29 de la Constitución. Estas por el hecho de implicar

²¹ Op. Cit. p. 248.

disposiciones legales, participan del carácter material de toda ley, esto es, son creadoras, modificativas o extintivas de situaciones jurídicas abstractas sin que su imperio regulador se pueda contraer a una sola persona física o moral o a un grupo numéricamente determinado de ellas, pues de lo contrario se violarían los artículos 1º y 29 constitucionales por razones obvias.

Por otra parte la posibilidad de expedición y la validez de las leyes de emergencia no son absolutas; en otras palabras, el Ejecutivo Federal no está autorizado constitucionalmente para crear disposiciones legales de tal índole en forma irrestricta. En efecto, siendo la potestad legislativa de emergencia una consecuencia o, mejor dicho, el contenido general mismo de las facultades extraordinarias, aquella debe tener el alcance y extensión de éstas. Por consiguiente, las leyes de emergencia deben tener por objeto exclusivamente, desde el punto de vista constitucional, prevenir o remediar en forma directa o indirecta, previa la suspensión de garantías individuales que tiendan a afectar, los males y trastornos públicos y sociales propios de la situación anormal creada por los acontecimientos a que alude el artículo 29 de la Ley Suprema.²²

En su parte conducente el artículo 29 dice: —Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación.”²³

²² BURGOA. Orihuela, Ignacio. “Garantías Individuales”. Edit. Porrúa. México.2002. p. 228.

²³ Ob. Cit. p. 228.

Ahora bien, en el estado de guerra en que se encontraba México con los países del Eje, ¿cuál fue el proceso jurídico constitucional cuya culminación entrañó la legislación de emergencia que el Ejecutivo expidió?

Con antelación se afirmó que el Congreso de la Unión aprobó la suspensión de garantías individuales que implicaron un óbice para hacer frente rápida y fácilmente a la situación anómala proveniente de dicho estado bélico, aprobación que estaba contenida en el artículo 1º del decreto de suspensión del 2 de junio de 1942. Por otra parte, el propio Poder Legislativo en el artículo 3º del aludido decreto facultó al Ejecutivo Federal para formular la reglamentación a la suspensión de garantías individuales, habiendo expedido el Presidente de la República, con apoyo de tal autorización, la Ley de Prevenciones Generales relativa a dicha suspensión con fecha 13 de junio de 1942. Este ordenamiento, en unión con la reglamentación de su artículo 1º formulada con fecha 12 de septiembre del mencionado año, constituyó la legislación orgánica del artículo 29 Constitucional, en la que se contenían los términos y modalidades suspensivos y restrictos de los preceptos de la Constitución que involucran las garantías suspendidas, así como una verdadera distribución de competencias entre las autoridades a las que no estuvo encomendada su aplicación.

Al mismo tiempo, en los artículo 4 y 5 del decreto de suspensión mencionado el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal *para imponer en los distintos ramos de la Administración Pública todas las modificaciones que fueren indispensables para la eficaz defensa del territorio*

nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de las instituciones fundamentales, así como para legislar en los distintos ramos de la Administración Pública con sujeción a la anterior facultad. Los mencionados artículos del precitado Decreto de Suspensión involucran, pues, el otorgamiento de facultades extraordinarias a favor del Presidente de la República.

Por el contrario, cuando el Ejecutivo haya expedido un mandamiento general (ley o decreto) cuya teología normativa no hubiere estado circunscrita a la obtención de dichos fines, sino que pretendiese conseguir otros diversos objetivos desvinculados de la defensa del territorio nacional, de la soberanía y dignidad del país o del mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales, —tal acto autoritario no habría implicado una ley de emergencia con obligatoriedad constitucional”, pudiendo los afectados por su dictado o ejecución haber acudido a la justicia federal en vía de amparo por violación a la garantía de competencia constitucional consagrada en el artículo 16 de la ley suprema.²⁴

Es decir, en el caso de cualquier ley o decreto expedido por el Presidente de la República en el que no se hayan reunido los extremos de los artículos 29 y 49 Constitucionales, el afectado por tales actos tenía expedita la vía de amparo para impugnarlos por inconstitucionales, en virtud de que el Jefe del Ejecutivo no era autoridad competente, desde el punto de vista de nuestra Carta Magna, para actuar fuera de la órbita de facultades extraordinarias que le demarcó el Congreso de la Unión en el decreto del 2 de junio de 1942.

²⁴ Op. Cit. p. 229.

2.3.3. Casos del artículo 131 Constitucional.

Por otro lado, no solamente en los casos en que se refiere el artículo 29 Constitucional pueden otorgarse facultades extraordinarias para legislar al Ejecutivo Federal, sino que el artículo 49 de nuestra Ley fundamental dispone que dicho otorgamiento también es dable en el caso a que alude el párrafo segundo del artículo 131, es decir: para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación expedidas por el propio Congreso para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando o estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Si se interpreta extensivamente la última expresión, se podría originar el quebrantamiento al principio de división de poderes en el ámbito económico, pues atendiendo a ella el Congreso de la Unión podría investir con facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir todas las leyes que éste considere pertinentes a efecto de *realizar cualquier propósito en beneficio del país*, finalidad que, dada su enorme amplitud, abre dilatadas perspectivas al intervencionismo estatal.

Por tanto el alcance o la extensión de las facultades mencionadas, debe enmarcarse mediante una recta y sana interpretación jurídica del invocado

artículo 49. Del texto de ese precepto se infiere que su contenido involucra las siguientes disposiciones :

a) La que se refiere a la consagración del principio básico de la división o separación de poderes.

b) La que alude a la prohibición de que se reúnan dos o más de los poderes en que se desarrolla la actividad estatal en una sola persona o corporación.

c) La de que el poder legislativo no puede depositarse en un solo individuo.

d) La que estriba en que dicho Poder Legislativo puede depositarse en un solo individuo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 29 y al segundo párrafo del artículo 131, ambos Constitucionales.

La simple prohibición de que el Poder Legislativo se deposite en un individuo, no es sino una mera declaración Constitucional dogmática, de la que no se deduce lógicamente facultad alguna, ya que prohibir escuetamente, sin aditivos, algún fenómeno, no implica autorizar el contrario. El concepto de Poder Legislativo a que se refiere el artículo 49 Constitucional equivale al de “~~pot~~estad legislativa”, es decir, a la facultad de elaboración de leyes y no al organismo bicameral al que dicha facultad corresponde normalmente , puesto que, según el artículo 50 de la Constitución Federal, el mencionado poder ~~es~~ deposita en un

Congreso General que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, entendiéndose por depositar el *entregar o confiar*, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Castellana. Por ende, el Poder Legislativo, cuyo depósito en un individuo prohíbe el artículo 49, se traduce en la *actividad legislativa*, ya sea en la función creadora o elaboradora de leyes, sin referirse, por el contrario, al *organismo legislador* (Congreso de la Unión), puesto que a este no lo considera el artículo 50 de la Ley Suprema como “integrante o componente” de dicho Poder, sino como depositario del mismo.

En otras palabras, al establecer el citado artículo 50 que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso de la Unión, claramente indica que a este organismo se entrega o confía la función estatal legislativa, ya que no es lógico ni real depositar, entregar o confiar a alguna persona o entidad lo que ésta ya tiene como constitutivo o integrante de su propio ser orgánico.

De lo anteriormente expuesto se deduce que la prohibición de *depositar* establecida en el artículo 49 Constitucional tiene como materia la *función, actividad o potestad legislativa* del Poder Legislativo Estado Mexicano y no al organismo de dicha función (Congreso de la Unión) como erróneamente lo estimó don Ignacio L. Vallarta en una tesis que más que jurídica sería política, al interpretar el artículo 50 de la Constitución de 57 (correspondiente al artículo 49 de la Constitución vigente) quebrantando la lógica jurídica al no atribuir el alcance debido a los artículos 51, 75 y 90 de la ley fundamental de 1857, preceptos que equivalen a los artículos 50, 80 y 94 constitucionales en vigor.

Afirma el maestro Burgoa que la legislación de emergencia (constituida por todos aquellos ordenamientos legales dictados por el Ejecutivo de la Unión en uso de las facultades extraordinarias de que era titular conforme a los artículos 29 y 49 constitucionales, de acuerdo con los términos y modalidades de la suspensión de garantías individuales introducidos por la Ley de Prevenciones del 13 de junio del año 1942 y por la reglamentación de su artículo 1º del 12 de septiembre del mismo año) era una orden de excepción en el sentido de que solo regía para aquellos casos expresamente comprendidos en ella, implicando por tanto, en relación a estos, una cesación de vigencia de las disposiciones constitucionales o legales que se opusieran a sus prevenciones o determinaciones. Téngase en cuenta que tal cesación de vigencia debió ser producto de una auténtica ley de emergencia, es decir, de un ordenamiento que haya sido tal constitucionalmente, o sea, cuando reuniese los dos requisitos o condiciones mencionados, a saber: que haya sido dictado por el Jefe del Ejecutivo Federal dentro de la extensión o alcance de las facultades extraordinarias que se le otorgaron en los términos limitativos del artículo 29 constitucional; y que se hubiese ajustado o no hubiese contravenido las disposiciones de la Ley de Prevenciones Generales relativas a la suspensión de garantías individuales y de la reglamentación de su artículo primero, que eran los conjuntos orgánicos o reglamentarios del precitado artículo 29. Por el contrario, cuando cualquier ley o decreto que se decía de emergencia no haya reunido los dos requisitos antes mencionados, puede decirse que propiamente no ostentaba tal carácter, por lo

que desde un punto de vista deontológico-constitucional o jurídico carecía de validez y de fuerza obligatoria²⁵

El 28 de marzo de 1951, fue adicionado el artículo 131 constitucional con un segundo párrafo que dice:

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

Este párrafo permite que el Congreso puede delegar atribuciones legislativas en el Ejecutivo. El Presidente, así, tiene una facultad muy amplia respecto al comercio exterior de México, y se pone en sus manos en una buena medida, el equilibrio de la balanza comercial internacional del país.

Ahora bien, si al Congreso no le parece el uso que de esa facultad haya realizado el Presidente, lo único que puede hacer es manifestárselo y no

²⁵ Ob. Cit. p. 230.

renovarle esa clase de facultades delegadas, situación que desde luego no ha ocurrido.

El 30 de diciembre de 1950 se promulgó la ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de economía, misma que ha sufrido algunas reformas. Esta ley autoriza al Ejecutivo a participar en la actividades industriales y comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con la prestación de servicios de una serie de aspectos muy importantes como: los artículos alimenticios de consumo generalizado; efectos de uso general para el vestido de la población; materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional; productos de las industrias fundamentales; artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional; productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana y los servicios que afecten la producción y distribución de esas mercancías y no estén sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundados en la ley (Art. 1º).²⁶

2.3.4. Facultad Reglamentaria.

Conforme a lo dispuesto por la fracción primera del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República tiene la facultad para promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

²⁶ CARPIZO. Op. Cit. p. 322.

Del contenido de la fracción citada no se desprende en forma expresa o categórica la potestad presidencial de expedir reglamentos, pero si se deduce con mediana claridad, por lo que ha sido aceptada por la Doctrina y la Jurisprudencia. Además dicha facultad reglamentaria queda confirmada por lo establecido en el artículo 92 de la propia Constitución Política, en cuanto dispone que todos los reglamentos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Originalmente, los reglamentos expedidos por el Presidente de la República se refieren a leyes emanadas del Congreso de la Unión, para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, y no pueden ni deben contrariar, exceder o desvirtuar el espíritu y contenido de las leyes reglamentadas, o sea que los reglamentos quedan sometidos y subordinados a la ley y únicamente la desarrollan y complementan para su mejor aplicación.

Esto es lo que la Doctrina reconoce como reglamentos heterónomos, que no deberán confundirse con los llamados reglamentos autónomos que tienen existencia por sí mismos y no son reglamentarios de ley alguna.

El prestigiado tratadista mexicano Gabino Fraga establece que el reglamento es —una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de la facultad propia y que tiene

por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”

Por su parte el maestro Andrés Serra Rojas nos dice que el reglamento administrativo es el conjunto de normas obligatorias, generales e impersonales expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido expresamente conferidas por la Constitución o que resultan implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.²⁷

El reglamento no puede ser identificado con la ley aunque tenga de común con ésta, la de crear situaciones jurídicas de carácter abstracto e impersonal, pues el primero emana del Poder Ejecutivo y la segunda del Congreso de la Unión; por otra parte su delimitación se circunscribe a justificar en la ley misma que detalla y pormenoriza, pero de ninguna manera puede rebasar su ámbito legislativo y contenido material.

Repetidamente se expresa que la ley es un acto formal materialmente legislativo, por provenir del órgano legislativo. En cambio, el reglamento es un acto formalmente administrativo por ser un producto del Poder Ejecutivo, pero materialmente legislativo, dado que implica la creación de actos jurídicos generales. Con ello se hace una diferencia respecto de sus autores, esto es, de los órganos de donde provienen, cuyas cualidades son diferentes.

²⁷ RODOLFO Ríos Vázquez. “La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su impugnación Constitucional” Edit Jus. México. P. 16.

Por lo que respecta a la fuerza jurídica de la ley y el reglamento, se ha dicho que la ley es la expresión de la soberanía del pueblo y es incondicional, por eso no está ligada a norma alguna que no sea la Constitución. En cambio el reglamento está subordinado a la ley, no tiene esa fuerza jurídica inicial e incondicional, sino a la inversa, limitado por la norma producida por la vía legislativa; la ley es una regla de esencia superior, el reglamento es una fuente de derecho inferior, mientras que éste no puede modificar o derogar el orden superior creado por la ley, está condicionado a la ley y su iniciativa depende de ella, su finalidad es desarrollar ésta.²⁸

Atendiendo a la naturaleza jurídica de los reglamentos, en forma sencilla se puede indicar que son actos formalmente administrativos y materialmente legislativos, por lo que en realidad son leyes en sentido material puesto que también crean situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales. Emanan del Poder Ejecutivo por disposición constitucional y deban referirse a las leyes previamente expedidas por el Congreso de la Unión, detallándolas y pormenorizándolas para su mejor aplicación.

La atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completaren detalle

²⁸ Op. Cit. p. 17.

las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley . Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamento el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo, ya que éste tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento.

El maestro Felipe Tena Ramírez acota que la importancia de la facultad reglamentaria y la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la jurisprudencia a justificarla, hasta el punto que ya 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 57 y de 17. Hoy en día es el precedente y no el texto, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria.²⁹

La tesis de jurisprudencial número 404 de la Segunda Sala de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 709, Tercera Parte del Último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación (1917 – 1985), establece:

²⁹ TENA. Op. Cit. p. 495.

—REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.- El artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a).- La de promulgar las leyes que expide el Congreso de la Unión; b).- La de ejecutar dichas leyes, y c).- La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea, la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque solo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan a la ley del reglamento en sentido estricto: éste último emana del Ejecutivo, a quién le incumbe proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley. Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, es su carácter general y abstracto, separándose por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos”.

Es así como en tanto la Doctrina como la jurisprudencia han dado carta de naturaleza en el derecho positivo mexicano, definiendo y precisando la función reglamentaria del Presidente de la República respecto de las leyes que expida el Congreso de la Unión.

2.3..4.1 Reglamentos Heterónomos.

La facultad del Presidente de la República en la expedición de reglamentos heterónomos para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expide el Congreso de la Unión, se justifica plenamente a la luz de nuestra tradición jurídica, se acepta en forma unánime por los diversos tratadistas de Derecho Administrativo y de Derecho Constitucional y se fundamenta además en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La importancia y trascendencia de que el titular del Poder Ejecutivo emita reglamentos heterónomos para la mejor aplicación de las leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión, resulta pues de una evidente y terminante claridad que no admite interrogantes dubitativas ni discusiones inútiles. En donde pueden presentarse algunas dudas y problemas diversos reconfusión es en los demás actos que conforme al artículo 92 constitucional puede realizar el Presidente de la República, o sea en los llamados decretos, acuerdos y órdenes.

La potestad presidencial consagrada por la fracción primera del artículo 89 constitucional, al utilizar el gerundio proveyendo, con la significación del infinitivo proveer, quiere decir que el titular del Poder Ejecutivo debe hacer acopio de medios, recursos o procedimientos diversos para obtener o lograr una finalidad –la exacta observancia y debido cumplimiento de las leyes que expide el

Congreso de la Unión-- pero en la esfera exactamente administrativa y en relación con las leyes de contenido material rigurosamente administrativo.

Lo anterior significa que el titular del Poder Ejecutivo no puede reglamentar leyes que se refieren a la esfera legislativa o jurisdiccional, pues a este respecto es el propio Congreso de la Unión a quién corresponde el imperativo constitucional y conforme al principio de la división de poderes, la facultad reglamentaria que realiza mediante la emisión de las llamadas leyes reglamentarias o leyes orgánicas.

El ejercicio de la facultad presidencial --escribe el maestro Burgoa -- se manifiesta en la expedición de normas jurídicas, abstractas, generales e impersonales cuyo objeto estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el congreso de la Unión para conseguir y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por ello dicha facultad se califica materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados reglamentos heterónomos que dentro de la limitación apuntada, solo el Presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario, ni siquiera los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento, tienen competencia para elaborarlos.

La heteronimia de los reglamentos implica no solo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella en cuanto no deben

contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación. Así, al igual que una ley Secundaria no puede oponerse a la Constitución, un reglamento no debe tampoco infringir o alterar ninguna ley ordinaria, pues esta es la condición y fuente de su validez a la que debe estar subordinado.³⁰

Se entiende, lógicamente, que si la ley reglamentada respectiva se abroga, se deroga o se reforma y modifica, el reglamento heterónimo correspondiente forzosamente deberá experimentar los mismos fenómenos jurídicos en cuanto se relacionan directamente con la ley, en cuanto a lo que se refiere a los preceptos especialmente pormenorizadores de las disposiciones de la ley reformadas o derogadas. Si una ley es abrogada legalmente, el reglamento respectivo queda automáticamente sin posibilidad de aplicación jurídica, siguiendo la suerte de la ley y quedando extinguido del ámbito del derecho positivo aún sin declaración expresa.

2.3.4.2. Reglamentos Autónomos.

En el campo doctrinario se conoce como reglamentos autónomos los ordenamientos que son emitidos por el titular del Poder Ejecutivo, cuando no son reglamentarios ni están subordinados a ninguna ley federal u ordinaria expedida por el Congreso de la Unión, tienen existencia por sí mismos; supuestamente tienen vida propia y fundamento constitucional que, desde luego, no es la fracción del artículo 89 de nuestra Carta Magna que contempla la expedición de los

³⁰ BURGOA Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. 5ª Ed. p. 852.

reglamentos heterónomos, sino otros dispositivos de la Ley fundamental orientados a lograr una eficaz administración de los ramos de policía y buen gobierno, así por ejemplo, los preceptos relativos a la reglamentación de la industria y la policía sanitaria.

Si el fin de las normas de Derecho Administrativo (como las del Derecho Civil y Penal) es la conducta cuya realización debe omitirse, entonces los actos de la administración no cumplen sino mediata e indirectamente el fin de la misma, y aún el fin jurídico en general. La situación en ese caso es análoga a la de aquella otra actividad jurisdiccional que suele oponerse a la administración. La ley y el reglamento son fundamentos de la administración, lo mismo que de la jurisdicción; si bien se da el caso de que la legislación es considerada como función jurídica mientras que el poder reglamentario se encuentra como una de las potestades de la administración.

—El reglamento autónomo —escribe Andrés Serra Rojas—, llamado también *autonómico* o de *autonomía*, es aquella disposición creadora de una situación jurídica general, que se expide directamente por el Ejecutivo sin subordinarla o fundarla en una ley formal, ya que se supone que su apoyo radica en un mandato constitucional que elimina el requisito legal.”³¹

A estos reglamentos autónomos se les designa el nombre de decretos--leyes en virtud de su fuerza derogatoria, y también porque no están

³¹ SERRA Rojas Andrés. “Derecho Administrativo”. Edit. Porrúa. México. 4ª Ed. p.212.

condicionados a una ley formal, sino que derivan su autoridad a la *fuerza propia* o del *derecho propio* del órgano reglamentario. Suelen llamarse reglamentos autónomos y por último, por apoyarse, no en una ley ordinaria delegada de la Constitución misma, sino inmediatamente de la Constitución, reglamentos constitucionales.

Según el maestro Tena Ramírez, la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo no puede tener por objeto preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de estos incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución, que por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso de la Unión; y que tampoco puede ejercitarse la facultad reglamentaria independientemente de toda ley, ya que lo característico del reglamento es estar subordinado a una ley. Empero, este tratadista señala como excepciones los artículos 10 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presuponen reglamentos autónomos. También precisa que el contenido más o menos amplio de la ley en relación con el reglamento no pueden ser determinados en teoría, hay leyes nada prolijas que solo trazan direcciones generales, encomendando así al reglamento la parte principal de la ordenación.³²

³² TENA. Op. Cit. p. 497.

CAPITULO TERCERO

INCONSTITUCIONALIDAD DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL EN MÉXICO.

3.1. Concepto de constitución.

La palabra constitución proviene etimológicamente del latín, del vocablo *constitutio-onis* que significa forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado; ley fundamental de la organización de un Estado.

Según Aristóteles, la Constitución es el ser de un Estado. Para ese autor, la constitución política es la organización, el orden establecido entre los habitantes de la ciudad (*La política*, libro III, c. 1.). Es la organización regular de todas las magistraturas, principalmente de la magistratura que es dueña y soberana de todo; ...La constitución misma es el gobierno (*La política*, libro III, c. IV).

Se debe considerar a la Constitución como ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites de la autoridad como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado. Además la Constitución estipula los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados en orden a la solidaridad social.¹

Según Duvenger, el vocablo constitución proviene de la Edad Media. Así se denominaba a las reglas que regían la vida conventual. Siguiendo a ese

¹ Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de investigaciones Jurídicas. UNAM.

autor, existe un derecho constitucional normal y un derecho constitucional material. El primero de ellos se encuentra recogido en la Norma Suprema del Estado, cuando el derecho público del mismo se presenta escrito. El segundo ya no es por el lugar en que se encuentra sino por lo que expresa. Así será derecho constitucional si el precepto o norma se refiere : 1º a la estructura del estado o 2º a la organización del gobierno; 3º a los regímenes políticos; 4º a los problemas de la autoridad; 5º a la división de poderes y 6º a las garantías individuales y sociales. Es decir, el derecho constitucional, derivado del vocablo constitución, se refiere a las instituciones políticas.

En ese sentido, institución, según Hauriou, —~~es~~ el conjunto de actos o de ideas de los individuos que se encuentran ante ellos y que se imponen”. En su consecuencia deberá entenderse por institución constitucional el conjunto de ideas que regulan la manera o forma de ser de un Estado.²

3.2 Concepto de constitucionalidad.

Para comprender este término, así como a su contrario, la anticonstitucionalidad, habrá que partir del conocimiento del primado de la Norma Suprema sobre las demás leyes que de ella derivan.

Miguel Lanz Duret afirma que el principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen constitucional es la Constitución por cuanto —solda

² HAURIAU. André. “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”. Edit. Ariel. 4ª ed. Barcelona.1971.

Constitución es suprema en la República. Ni el gobierno federal ni la autonomía de sus entidades, ni los órganos del Estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas son en nuestro derecho constitucional soberanos...”³

—La constatación de dicha afirmación se encuentra directamente reconocida en los artículos de la Constitución Mexicana vigente, concretamente en los artículos 39 y 41 (soberanía del pueblo); 50 (Poder Legislativo de la Unión); 73 (de las facultades del Congreso); 80 (el Poder Ejecutivo depositado en una sola persona); 94 (de los tribunales judiciales); 103 (de las facultades del Poder Judicial de la Federación en los casos de controversia); 104 (de las atribuciones de los tribunales de la federación); 133 (de la Constitución y tratados reconocidos como ley suprema de la Federación), y 136 (de las reformas a la Constitución).”⁴

El artículo 133, como tantos otros de la Constitución tiene su antecedente en la Constitución de 1857 cuyo artículo 126 —fue tomado literalmente de la Constitución norteamericana, y es que quedó en la actual Constitución, con reformas de 1934 a la redacción, no al sentido” (Jorge Carpizo y Jorge Madrazo), fue modificado para limitar al Jefe del Ejecutivo y así aumentar el poder del Senado al añadirse el siguiente párrafo: (Todos los tratados) que estén de acuerdo con la misma (Constitución). Lo cual es convincente.⁵

³ LANZ Duret, Miguel. “Derecho Constitucional Mexicano”, 5ª ed. México. Edit. Norgis. 1959.

⁴ CARPIZO Jorge y Madrazo Jorge. Derecho Constitucional. México UNAM. 1981.

⁵ Ob. cit. p.344.

De la Constitución se derivan la legalidad (constitucionalidad) o ilegalidad (inconstitucionalidad) de las leyes ordinarias; máxime si se trata de constituciones rígidas, en sus diversas modalidades, cuyo apego debe evitar la —contradictio” de su pretendido poder constituyente permanente, en principio rechazable, y cuyo abuso puede transformarlo en flotador de reformas circunstanciales, de proyección derogable. De aquí el acierto de la concisión y generalidad de los preceptos constitucionales propiciadores de la estabilidad y fijeza constitucional. Deberá recurrirse a las leyes orgánicas para su adaptación a las nuevas necesidades sociales. Cuanto mayor sea la vigencia del articulado constitucional, más fuerte será su validez y demostrabilidad. Sin embargo, es convincente el poder revisor que se desprende del artículo 135 (Congreso y Legislaturas locales).

No existiendo en México tribunales específicamente constitucionales, ni figuras como el Ombudsman, o el defensor del pueblo, etc. , necesariamente conoce sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes la Suprema Corte por juicio directo de amparo. Según la jurisprudencia, la autoridad administrativa no puede examinar la constitucionalidad de una ley. (Jorge Carpizo y Jorge Madrazo).⁶

Es preciso distinguir los términos constitucionalidad, inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad.

⁶ Ob. Cit. p. 345.

Del primero deberá entenderse ante todo el precepto al que se le hace referencia. Pero además el jurista, intérprete o ejecutor del derecho puede aceptar la idealidad que anima el denominado espíritu de una Constitución. La inconstitucionalidad está en consonancia con esta última aseveración. Se trata de algo quizás no concreto, pero que está ahí, en la captación de los rasgos peculiares e idiosincrásicos del pueblo de un Estado, mientras que la anticonstitucionalidad ha de estar referida a un precepto concreto y determinado. Así las leyes ordinarias u orgánicas no pueden, desde el punto de vista formal, ser anticonstitucionales. Es más, ni siquiera inconstitucionales; es decir, no pueden ser contrarias ni a precepto ni a voluntad del legislador (pueblo). No han de contradecir a los lineamientos concretos, específicos y, en su caso, al significado constitucional.

Pero ¿quién o quienes van a declarar la constitucionalidad de un precepto? Distintos son los instrumentos de defensa. Puede resultar que el apego a la Constitución implique, en su caso concreto, el señalamiento de algo caduco, sin embargo, mientras el precepto este vigente, habrá que respetarlo, aún cuando deba promoverse su modificación posterior por la vía conducente. Máxime si el punto controvertido o impugnado tiene un valor jerárquicamente superior, aunque normalmente la axiología jurídica recogida en la norma ha de coincidir con el bien común expresado en el precepto ético.

En México es el Poder Judicial Federal el encargado de resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley mediante el juicio de amparo. Así existe un

denominado recurso de inconstitucionalidad que viene a abordar en México el formal equívoco entre el amparo propiamente dicho (habeas corpus) de los artículos 14 y 16 Constitucionales y el juicio directo contra leyes (afectabilidad de una ley a un caso concreto promovida por parte afectada y que en su día puede llagar a crear jurisprudencia) que corresponde al de los artículos 103 y 107 (cuya ley orgánica es la del amparo, procedimiento pesado que podría agilizarse con la creación de un Tribunal Constitucional). En México carecemos de un control concreto, determinador y sancionador de los Poderes Legislativo y Judicial sobre el Ejecutivo de la Unión y de las entidades federativas, no en vano la Constitución designa a éste como poder supremo y no a aquellos. Hay pues, una indiscutible supremacía declarativa a favor del Ejecutivo. A mayor razonamiento, las interferencias de este poder en las esferas de los otros dos, se manifiestan en el transcurrir constitucional, véase si no la peligrosa y peculiar facultad del Ejecutivo Federal mexicano de poder declarar, de acuerdo con la previa propuesta al Senado, la desaparición de los Poderes en las entidades federativas, según el artículo 76 fracción V. O el continuo, persistente y exclusivo control del Ejecutivo de la Unión sobre dichas entidades a pesar de los artículos 115, 116 y 117 Constitucionales.⁷

3.3 Concepto de ley.

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

⁷ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edit. Porrúa. UNAM.

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

Por ley normativa se entiende todo juicio mediante el que se impone cierta conducta como debida. Es característica de la ley normativa la posibilidad de su cumplimiento, es decir, la contingencia (no--necesidad) de la relación que expresa y la realidad; presupone por ende, la libertad de quien debe cumplirla y en consecuencia es reguladora de la conducta humana. Las leyes normativas tienen por fin el provocar el comportamiento que establecen como debido y no el de expresar relaciones con fines práctico explicativo ni de correcto razonar.⁸

Son leyes normativas las morales y las jurídicas, éstas últimas son las que revisten mayor interés para el desarrollo de nuestro tema.

La Doctrina ha utilizado dos acepciones del concepto ley jurídica: en sentido formal que atiende al órgano y al procedimiento seguido para su creación y la ley en sentido material que se refiere a las características propias de la ley sin importar el órgano que las hubiere elaborado ni el procedimiento seguido para su creación.

⁸ Ob. Cit.

Según lo anterior, solo es ley en sentido formal aquella que, independientemente de su contenido, fue creada por el órgano legislativo del Estado, ajustándose al procedimiento de legislación, mientras que la ley en sentido material es la norma jurídica general y abstracta, sin importar el órgano que la expide ni su modo de creación.⁹

3.4. Proceso legislativo.

Se deberá entender por proceso legislativo la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos de gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley. El procedimiento legislativo se encuentra detalladamente previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución vigente. El antecedente inmediato de estas disposiciones se encuentra en las reformas que en el año de 1874 se hicieron a la Constitución de 1857, que determinaron entre otras cosas la reinstalación del bicameralismo y el otorgamiento del veto presidencial. A partir de 1874 la Constitución reguló al detalle los mecanismos y procedimientos que debían seguirse para la formación de una ley o de un decreto.

El Constituyente de 1916-1917, acogió con variaciones mínimas lo establecido sobre el particular en la Constitución anterior. Se ha dicho que la regulación detallista de la Constitución vigente hace del procedimiento legislativo debía ser materia de legislación reglamentaria más que objeto de ley fundamental.

⁹ Ob. Cit.

En el moderno proceso legislativo existen seis diversa etapas a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Son dos los Poderes que en nuestro país intervienen en la elaboración de las leyes federales: Legislativo y Ejecutivo. La intervención de aquél se relaciona con las tres primeras etapas; la de éste con las restantes.

A fin de explicar en qué consisten los diferentes momentos de tal proceso, y dado el tema que se desarrolla, tomaremos como ejemplo las diversas etapas de formación de las leyes federales, de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Las reglas se hayan contenidas en los artículos 71 y 72 de la citada ley fundamental, así como 3 y 4 del Código Civil para el Distrito Federal. Los primeros se refieren a la iniciativa, discusión, aprobación, la sanción y la publicación; los últimos fijan reglas para la iniciación de la vigencia.

Las reglas sobre discusión, aprobación, sanción y publicación se encuentran consignadas en el artículo 72 Constitucional:

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobase, se remitirá al Ejecutivo, quién, si no tuviera 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, hubiera el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, 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 esta 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 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 hechas por la Cámara Revisora fueren aprobados 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 aprobados 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 se desecharen en esta segunda revisión, dichas revisiones y reformas, el proyecto, en lo que ha 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 periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras, acuerden por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen o aprobación en las siguientes sesiones.

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

G.- Todo el proyecto de ley que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

I.- Las iniciativas de ley 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 rinde 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 puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerza 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.

3.4.1 Iniciativa.

Por iniciativa de una ley deberá entenderse el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley. El derecho de iniciar leyes o decretos compete —según el artículo 71 de la Constitución Federal :

- 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.

Lo anterior significa que no poseen facultad de iniciativa legislativa la Suprema Corte de Justicia y los particulares. En el caso del Poder Judicial, el Constituyente quiso separar nítidamente la función de interpretación de la ley, que incumbe a este Poder y la función de hacer la ley, con lo cual se pretende asegurar la imparcialidad en la función interpretativa del juzgador.

En cuanto hace a los particulares, a pesar de no tener facultad de iniciativa, sí poseen el derecho de petición conforme al artículo 8° de la Constitución . Por esta razón el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en aquello que no contradice a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que todas aquellas peticiones de particulares o en general de autoridades que no tengan el derechos de iniciativa, se mandarón pasar por el presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, debiendo dictaminar dichas comisiones si las peticiones son o no de tomarse en cuenta. En caso de que la petición se a de tomarse en cuenta, se entiende que la comisión la hace suya y ejercita su facultad de iniciativa.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos pasarón a comisión. Las que presenten los Diputados o Senadores, se sujetarón a los trámites que designa el Reglamento de Debates, (se alude al Reglamento de

Debates de cada una de las Cámaras, es decir, al conjunto de normas que establecen la forma en que deben ser discutidas las iniciativas de ley).

3.4.2 Discusión.

La discusión es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. Todo proyecto de decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose le Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las votaciones y discusiones.

La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados (fracción H del artículo 72 Constitucional).

A la Cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley se le llama Cama de Origen, a la otra se le da el calificativo de Revisora. Por otra parte existe la regla general de que los miembros de una cámara no pueden promover ante la otra cámara por lo que las iniciativas de diputados deberán discutirse en esta cámara, sucediendo lo mismo respecto de las iniciativas de los senadores. Es conveniente destacar que las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se presenten, a menos de que transcurra un

mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el proyecto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

En lo relativo a los distintos supuestos del procedimiento legislativo, adolece de ordenación y correcta sistematización.

3.4.3 La aprobación.

Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley, pudiendo ser esta aprobación total o parcial. Presentado un proyecto de ley ante la cámara de origen y aprobado por esta, pasa a la revisora, quien en caso de aprobarlo también lo deberá enviar al Ejecutivo para que éste si no tuviese observaciones que hacer lo publique inmediatamente. Si el proyecto de leyes desechado, no se puede presentar nuevamente si no hasta el siguiente periodo de sesiones.

3.4.4 La sanción.

Cuando un proyecto de ley ya ha sido aprobado por las cámaras, deberá ser enviado al Ejecutivo para los efectos de su sanción

Se da este nombre a la aceptación de la iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser entonces posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras.

El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (derecho de veto), facultad que no es absoluta. (ver derecho de veto como facultad legislativa del Ejecutivo).

3.4.5. La publicación.

Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada por el Ejecutivo se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación deberá hacerse en el llamado Diario Oficial de la Federación. Además de este, existen en México los Diarios y Gacetas Oficiales de los Estados, Se publican en tales Diarios las leyes de carácter local.

3.4.6. Iniciación de la vigencia.

En México existen dos sistemas de iniciación de la vigencia de una ley: el sucesivo y el sincrónico. Las reglas concernientes a ambos las enuncia el artículo tercero del Código Civil para el Distrito Federal. Este precepto dice así : — las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que se fija en el artículo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

De lo anterior se desprende que son dos las situaciones que pueden presentarse si se trata de fijar la fecha de iniciación de la vigencia relativamente al lugar en que el Diario oficial se publica, habrá que contar tres días a partir de aquel en que la disposición aparece publicada; tratándose de un lugar distinto, deberá añadirse a dicho plazo un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad.

El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor recibe el nombre en la terminología jurídica de *vocatio legis*; ésta es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo. Concluido dicho lapso, la ley obliga a todos los comprendidos dentro del ámbito personal de aplicación de la norma, aún cuando de hecho, no tengan o no han podido tener noticia de la nueva disposición legal. Esta exigencia de la seguridad jurídica se formula diciendo que *la ignorancia de las leyes debidamente promulgadas no sirve de excusa y a nadie aprovecha*.

3.4.7 Concepto de ley constitucional.

Este término tiene varios significados referidos a normas que configuran o completan una parte de la Constitución Federal y que en consecuencia, poseen una jerarquía mayor a la legislación ordinaria dentro del orden jurídico. En México, su concepción ordinaria nació a consecuencia de la

interpretación que sobre el artículo 133 constitucional se ha elaborado. Según dicha disposición, la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, serán considerados como ley suprema de toda la Unión. Aunque doctrinariamente no se duda sobre el principio de supremacía de la Constitución Federal, no cese de lo misma con relación a las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella.

Se ha sostenido por Eduardo García Maynez y por las autoridades fiscales de la Federación que la referida constitucionalidad alude a la supremacía de la legislación federal sobre la particular de los Estados, en aquellos supuestos en los que la primera esté conforme a la Constitución y que la segunda entre en conflicto o contradicción con la primera.¹⁰

Por otra parte Mario de la Cueva y Jorge Carpizo sostienen que las legislaciones federal y local están referidas a esferas competenciales diferenciadas por la Constitución, por lo que no existe ninguna relación de preeminencia entre ellas, ya que la forma de gobierno federal garantiza a las entidades federativas autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior.¹¹

La ley constitucional es, en contraste, una ley emanada formal y materialmente de la Constitución Federal. La peculiaridad de una ley constitucional consiste en que la ley reglamenta y desarrolla alguna disposición contenida en la

¹⁰ GARCIA Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho 33ª. Ed. Porrúa. México. 1982; p. 87-88.

¹¹ CUEVA, Mario de la, Teoría de la Constitución. México, Porrúa, 1982. p.93.

Carta Magna, por lo que la ley resulta ser una extensión o ampliación de la misma y no solo su derivación, como lo es la ley federal.

Por su parte la Jurisprudencia mexicana no ha mantenido un criterio uniforme ni sistemático al respecto. Aunque varias ejecutorias han reconocido la preeminencia de las leyes constitucionales, llamadas también leyes reglamentarias, sobre las leyes federal y local (a las que se les reconoce la misma jerarquía).

La ley como acto del imperio del Estado, tiene como características esenciales la abstracción, la impersonalidad y la generalidad, aunque se puede asegurar que no solo esas tres características revisten a la ley, pues existen además la obligatoriedad y el carácter permanente de ella, expedida por autoridad competente, debidamente promulgada y sancionada por el Ejecutivo de la Unión, tal y como se mencionaba con antelación.

Para el maestro Ignacio Burgoa las leyes son —~~normas~~ normas jurídicas abstractas, generales e impersonales que regulan la actividad de los diferentes órganos del Estado entre sí o frente a los gobernados, así como las relaciones entre particulares o entre entidades de diverso tipo socioeconómico que no desplieguen el jus imperii.”¹²

¹² BURGOA Orihuela, Ignacio. Ob. cit. p. 731.

De todo lo anterior se puede concluir que para que se considere como válida una ley, deberá contar con los siguientes elementos: un órgano legislativo es quien la creará, salvo las excepciones señaladas por la Constitución, debiendo contar como característica la abstracción, generalidad, impersonal y coercitiva.

La generalidad de la ley consiste en la aplicabilidad de ésta a cuantas personas se encuentran en un determinado supuesto jurídico. El carácter obligatorio de la ley deriva del interés social que debe existir a su acatamiento. La ley no toma en cuenta a un individuo en particular pues su objeto no es regular la conducta humana en forma aislada sino en conjunto con otras para señalar de manera general la esfera de lo lícito y lo ilícito.

La permanencia de la ley radica en el hecho de que mientras la ley sea vigente, deberá ser observado su cumplimiento por quienes se encuentran obligados a ello.

A las características mencionadas de acuerdo con el criterio del maestro Eduardo García Maynes, se puede agregar que la ley es bilateral, exterior, heterónoma y coercible.

La bilateralidad de la norma jurídica consiste en que impondrá deberes correlativos de facultades o concede derechos correlativos de obligaciones. Frente a la persona jurídicamente obligada (sujeto pasivo) encontramos siempre a otra facultada para reclamar la observancia de lo prescrito (sujeto activo).

La característica de la ley de la exterioridad se refiere a que su cumplimiento se reduce exclusivamente a la adecuación objetiva, real, tangible la conducta cumplimentadora a lo mandado por ella, es decir, a la ley le interesa la manifestación externa de la conducta humana.

La heteronimia de la ley significa el estar sometido a la autoridad o mando de otro, ya que la ley establece obligaciones que deba cumplir los humanos, aunque no esté de acuerdo con lo que la norma jurídica dispone.

La coercibilidad es la nota más característica de la ley, y consiste en la posibilidad de imponer el cumplimiento de lo que ordena a viva fuerza, de ser necesario, venciendo la resistencia del más empeinado rebelde. El sentido esencial de la ley o norma jurídica consiste en emplear, si es necesario, todos los medios para evitar que se produzca el comportamiento contrario al que ella ordena y para imponerla.¹³

3.4.8 Concepto de ley inconstitucional.

En la voz *constitucionalidad* se hace referencia a la no coincidencia de los términos inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad. El diccionario de etimologías latinas menciona la inconstitucionalidad en su primera acepción *en*,

¹³ RECASÉNS Siches, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. Edit. Porrúa. 2ªed. México 1961. p.186.

entre y acepciones posteriores, las de *con*, *contra*, *mientras*, *durante*, es decir, el vocablo inconstitucionalidad etimológicamente es equívoco por multívoco, que lo mismo puede significar dentro de la constitución que contra la misma. Por el contrario el término anti es muy preciso, no se presta a confusiones, pues significa lo contrario a la Constitución.

Desde el punto de vista sustantivo, la inconstitucionalidad, significará la negación de la libertad, supremo bien del hombre político, implica por consiguiente, la negación del deber ser constituido por la arbitrariedad (ser) en el caso concreto. Así la inconstitucionalidad supone la inequidad al ser aplicada una interpretación resolutive al caso particular. Por el contrario, el Derecho Constitucional es el faro luminoso de la vida institucional de un pueblo y del Estado. De aquí la importancia de mantener el dualismo constitución—democracia, máxime con las garantías de sistemas que como el parlamentario protegen con mayor eficacia el derecho de los pueblos a participar en la vida democrática, controlando la actuación de los gobernantes, a pesar de que la Norma Suprema o Código Político es el menos dinámico de los derechos, pues las dificultades de reforma facilitan su rango jerárquico, y la estabilidad y fijeza de sus preceptos.¹⁴

Por su parte la Doctrina señala que una ley inconstitucional tiene diferentes características que son: por una parte, su contenido es contrario a la Constitución, tal es el caso de las leyes privativas prohibidas en el artículo 13

¹⁴ Diccionario de Investigaciones Jurídicas.

Constitucional, siendo estas las que crean, modifican o extinguen una relación con una sola persona, ya sea física o moral. De acuerdo a lo anterior, una ley privativa no es abstracta ni general, sino por el contrario, concreta e individual o personal, pues su vigencia está limitada a una persona, careciendo por lo tanto de los atributos de impersonalidad e indeterminación particular que peculiarizan a toda ley.

Esto significa que serán inconstitucionales todas aquellas leyes expedidas por un órgano que carece de facultades legislativas otorgadas por la Constitución para expedirlas, existiendo de este modo dos clases, una que será creada por un órgano que carece de facultades legislativas en forma absoluta y no obstante la crea. En segundo término se encuentra el caso de que un órgano esta relativamente facultado para legislar, es decir, exclusivamente en los casos establecidos expresamente en la Constitución expedirá alguna ley, de lo contrario la ley se encontrará viciada de origen, por lo que se calificará de inconstitucional.

En consecuencia la ley inconstitucional, obviamente carecerá de las características propias de un ley creada conforme a lo establecido en nuestra Carta Magna.

Así entonces, serán leyes inconstitucionales todas aquellas leyes que no reúnan las características de una ley, quedando así fuera de todo marco jurídico y también violatorias de todo principio jurídico.

3.5 Decreto que faculta al Poder Ejecutivo para expedir el Código Penal Federal en México.

El decreto con el cual se da a conocer que el Poder Ejecutivo Federal se encuentra facultado para expedir el Código Penal Federal fue el publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 2 de enero de 1931, dice así:

SECCIÓN PRIMERA

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para expedir los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público, y sus conexas.

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, Presiente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión ha tenido a bien expedir el siguiente

D E C R E T O

El Congreso de los Estrados Unidos Mexicanos decreta:

—ARTÍCULO PRIMERO. – Se faculta al Ejecutivo de la Unión para expedir las siguientes leyes:

—Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, en Materia del Fuero Común, y para toda la Unión en Materia del Fuero Federal;

—ARTÍCULO SEGUNDO. – Se concede al propio Ejecutivo para la expedición de las citadas leyes un plazo que terminará el día 31 de agosto de 1931.

—ARTÍCULO TERCERO. – El Ejecutivo Federal dará cuenta al Congreso de la Unión del uso que haga de las facultades que le otorga esta ley.

Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le de el debido cumplimiento

Dado en el Poder Ejecutivo Federal en México, D. F. A los dos días del mes de enero de mil novecientos treinta y uno.¹⁵

El Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931, comenzando a regir el 17 de septiembre del mismo año, publicación que tubo con la siguiente redacción:

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

El C. Presidente Constitucional de los Estado Unidos Mexicanos se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

PASCUAL ORTIZ RUBIO , Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que en el uso de las facultades que me fueron concedidas por decreto de 2 de enero de 1931 he tenido a bien expedir el siguiente:

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DEL FUERO FEDERAL.

3.5.1. Inconstitucionalidad del Código Penal Federal en México.

Dado el concepto de ley inconstitucional mismo que deduce las características propias de una ley desatenta a lo establecido en la Carta magna, se puede apreciar que son coincidentes con las propias del Código Penal Federal el cual desacata todo orden jurídico establecido en ella, al carecer absolutamente de toda motivación y fundamentación legal.

Esta situación resulta por demás inaceptable e improcedente toda vez que como se ha establecido, al concederse facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo para expedir la citada ley nuestro país no se encontraba en ninguno de los casos excepcionales en que puede hacerse a un lado constitucionalmente el principio de la división de poderes a que se refieren los refieren los artículos 29 y 49 Constitucionales.

Lo anterior no significa aseverar que exista la usurpación que hiciese el Poder Ejecutivo de las funciones legislativas, lo que sí es pertinente precisar es el hecho de que tal delegación de facultades debió ceñirse a lo establecido claramente por nuestra Carta Magna en el sentido de hacer caso omiso a las condiciones bajo las cuales debió de concederse tales facultades para legislar.

Y es que tal omisión a lo largo de la historia, en múltiples ocasiones se ha venido convirtiendo en una práctica reiterativa por demás abusiva, desmedida, arbitraria y no menos ilegal e improcedente a la que se debe ya poner un fin, toda vez que tales medidas van siempre en perjuicio del Poder Legislativo que solo se limita a solapar la conducta del Ejecutivo.

Desde luego es posible constatar que el Ejecutivo Federal ha creado leyes en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Poder Legislativo, creación de leyes que no tiene ningún sustento constitucional.

Tal es el caso del Código Penal Federal expedido en el año del 1931, que sin existir o mediar un estado de necesidad o situación de emergencia que implicara el uso de las facultades extraordinarias, pues son los únicos casos establecidos por la Constitución en que se encuentra facultado el Poder Ejecutivo para crear leyes.

En la Norma Suprema se encuentra establecido qué autoridades están legalmente facultadas para iniciar, crear y expedir leyes; la expedición del Código

Penal Federal hecha por el Ejecutivo rompe arbitrariamente con el orden jurídico establecido en la Carta Magna, pues no cuenta con ningún sustento legal, esto es, el Presidente se haya imposibilitado constitucionalmente” para crear esta ley.

Consecuentemente la creación de esta ley viola las garantías de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 de la Carta Magna, tutelar de valores primordiales como lo es la persona, la familia, el domicilio, los papeles y las posesiones.

Igualmente es violatoria de la garantía de competencia constitucional, que se refiere a que la propia Constitución faculta a determinados órganos del estado estableciendo sus atribuciones, y que no deberá exceder causando perturbación al gobernado, tal y como lo hizo el Poder Ejecutivo al expedido el Código Penal Federal en México.

Afortunadamente como medio de defensa de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos existe el Juicio de Amparo que entendido como un medio de control constitucional, tiende a la anulación de los actos de autoridad que atentan contra ella.

A este respecto, el maestro Ignacio Burgoa en su obra —Ejuicio de Amparo”, señala que a través del artículo 16 Constitucional podrá impugnarse la práctica viciosa de conceder las llamadas facultades extraordinarias, fuera naturalmente, de los casos previstos en los artículos 29 y 131.

En contra de los actos de autoridad así como leyes que sean violatorios de garantías individuales es procedente el Juicio de Amparo⁵¹.

⁵¹ BURGOA, Orihuela Ignacio. “El Juicio de Amparo” Editorial Porrúa S.A. México. 19ª. Ed. 1983. p. 255.

PROPUESTA

La ley como acto del imperio del Estado exclusivamente, tiene como características esenciales la bilateralidad, heteronomía y principalmente la coacción, háblese indefectiblemente, de la que ha sido creada conforme a lo establecido en nuestra Carta Magna, dentro del marco jurídico establecido y con estricto apego a los principios de supremacía constitucional, legalidad, seguridad jurídica y competencia constitucional.

No obstante, la práctica reiterada de múltiples actividades por parte del Ejecutivo, a todas luces violatorias al principio de supremacía constitucional ha ocasionado la expedición de múltiples legislaciones a lo largo de ya varias décadas en detrimento de la actividad propia del Poder Legislativo; que el presidente asuma para sí funciones que solo le corresponden por naturaleza a aquél poder, ignorando prácticamente su existencia, es una situación meramente inconstitucional.

De acuerdo a lo anterior, se propone adicionar la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos en su artículo 89 a fin de limitar la concesión que pudiera darle el mismo Congreso de facultades extraordinarias para legislar al Poder Ejecutivo Federal , ya que no obstante, que el mencionado artículo puntualiza las facultades y obligaciones de este poder, existen y se continúan generando innumerables leyes que el Presidente de la República ha creado en uso de facultades extraordinarias sin que previamente medie un caso de invasión,

perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, tal y como lo estatuye la propia Constitución en su artículo 29, ignorado la existencia del Poder Legislativo.

La intención de tales reformas o adiciones sería fortalecer al Poder Legislativo al cual pareciera no importarle esta situación, pareciendo tener así una actitud de un Poder subyugado o subordinado.

Bien valdría la pena cambiar esa postura que ha venido teniendo por ya varias décadas el poder en cuestión, limitando primordialmente la actividad del Ejecutivo y recuperando la debida equidad entre los poderes y lo que es más importante, que se haga valer la fuerza y vigor que tiene la misma Constitución en cumplimiento al principio de su supremacía y sin que se vea nuevamente interrumpida su observancia por la subversión del Presidente de la República.

Por otro lado, las referidas adiciones también vendrían a proteger como mecanismos de autodefensa de la propia Constitución para impedir la inaceptable práctica reiterada de usurpación de funciones hecha por el Poder Ejecutivo en perjuicio del Poder Legislativo. En ese sentido también sería conveniente fiscalizar y verificar permanentemente las actividades propias de cada uno de los Poderes de la Unión, y de manera especial la del " Supremo Poder Ejecutivo."

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En toda ciencia siempre es necesario analizar las referencias históricas que precedieron a su desarrollo, describiendo siempre tanto tiempo, lugar y circunstancias de todo fenómeno que repercutiera en su existencia.

En este orden de ideas, se describe brevemente que de las normas y prácticas penales tanto prehispánicas como coloniales, dan cuenta de algunos textos indígenas que han llegado hasta nuestros días, así como también crónicas de los mismos conquistadores.

SEGUNDA.- La ley como acto de autoridad tiene como características la abstracción, la impersonalidad, y la generalidad, además de ser permanente y obligatoria, debiendo ser expedida en todo caso, como lo establece la propia Constitución, por una autoridad competente, para entonces ser sancionada y promulgada por el Poder Ejecutivo.

TERCERA.- Única y exclusivamente como excepción a la división de poderes es posible otorgar al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar, con riguroso apego al artículo 49 constitucional.

CUARTA.- Como consecuencia de estas facultades extraordinarias existen las leyes de emergencia, que previa la suspensión de garantías hecha por el Poder Ejecutivo, cumpliendo con los con los requisitos de ley, solo podrán tener lugar en

situaciones especiales extremas puntualizadas en el artículo 29 y 131 de nuestra Carta Magna.

QUINTA.- Fuera de estas condiciones, es decir, sin que mediara un caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, no habría necesidad de conceder facultades extraordinarias y estar así facultado para crear una ley de emergencia u otra ley.

SEXTA.- Y tal es el caso de Código Penal Federal, expedido sin existir un estado de necesidad que implicara en primer término una suspensión de garantías, y la consecuente concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo para expedirlo.

Estamos ante una manifiesta violación a la garantía de competencia constitucional comprendida en el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

SÉPTIMA.- Ante esta situación, existe una abierta violación a la garantía de legalidad, por no existir entonces precepto legal que lo autorice o faculte para crear el referido código. Luego entonces, como consecuencia necesaria el Código Penal Federal resulta ser inconstitucional, al violar igualmente las mencionadas garantías de legalidad y competencia constitucional y principio de supremacía constitucional

OCTAVA.- En contra de los actos de autoridad violatorios de garantías individuales es procedente el Juicio de Amparo.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- **BURGOA**, Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. S. A. México 1982.
- 2.- **BURGOA**, Orihuela Ignacio. Garantías Individuales. Editorial Porrúa. México, 2002.
- 3.- **BURGOA**, Orihuela Ignacio. Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México. 19ª. Edición 1983.
- 4.- **CARPISO**, Mc.gregor Jorge. Estudios Constitucionales. México, UNAM 7ª. Edición. 1999.
- 5.- **CARPISO**, Mc.gregor Jorge. El presidencialismo mexicano. Siglo XXI México 1981.
- 6.- **CUEVA**, Mario de la. Teoría de la constitución. Editorial Porrúa. México 1982.
- 7.- **FIX**, Zamudio Héctor. Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1994.
- 8.- **GARCIA**, Maynés Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. Editorial Porrúa. 33ª. Edición. México 1982.
- 9.- **GARCIA**, Ramírez Sergio. Panorama de Derecho Penal. UNAM. México. 1995.
- 10.- **HAURIAU**, André. Derecho Constitucional e Investigaciones Políticas. Editorial Ariel. 4ª. Edición. Barcelona 1971.

- 11.- **LINARES**, Quintana Segundo V. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. 2ª. Edición Buenos Aires Plus Ultra. 1989.
- 12.- **MORENO**, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax 10ª. Edición. 1988.
- 13.- **ORELLANA**, Wiarco Octavio A. Curso de Derecho Penal. UNAM. México. 1992.
- 14.- **RECASENS**, Siches Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho Editorial Porrúa. 2ª. Edición. México 1961.
- 15.- **RIOS**, Vázquez Rodolfo. La facultad reglamentaria del presidente de la república y su impugnación constitucional. Editorial JUS México. 1987.
- 16.- **SERRA**, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 4ª. Edición. México. 1991
- 17.- **TENA**, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México Editorial Porrúa. 1981.

LEGISLACIONES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Código Penal para el D. F. en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal. (derogado)

- Ley de Amparo.

- Código Penal Federal.

- Código Civil para el Distrito Federal.