



**ESCUELA SUPERIOR DE
CIENCIAS JURIDICAS**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
NUMERO DE INCORPORACION 8846-09

**FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA DE
REFORMAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
(FACULTAD LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO)**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MAURICIO GUERRERO SANCHEZ

ASESOR DE LA TESIS: ROSILDA BLANCO MARTINEZ

REVISOR DE LA TESIS: HORACIO TORRES CASTILLO

NAUCALPAN, EDO. DE MEX. NOVIEMBRE DE 1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

272662



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A:

- **MIS PADRES:**

SRA. ROSARIO SÁNCHEZ, PORQUE POR TÍ HE ALCANZADO ESTE LOGRO (ES MÁS TUYO QUE MÍO); GRACIAS POR APOYARME EN TODO MOMENTO, EN MIS ESTUDIOS Y EN TODA MÍ VIDA.

C.P. GILBERTO GUERRERO, POR DARME UNA EDUCACIÓN, UNA CARRERA, UNA PROFESIÓN, ASÍ COMO EL EJEMPLO Y AYUDA PARA LLEVAR A CABO TODAS LAS METAS QUE ME HE FIJADO.

A AMBOS DOS, POR APOYAR MIS IDEALES Y RETOS.

GRACIAS.

- JUAN GILBERTO Y EDGAR GUERRERO SÁNCHEZ.

COMO UNA MUESTRA DE AFECTO; POR TODO LO QUE HEMOS VIVIDO Y CONVIVIDO.

- ESTHER MONTES DE OCA ORIHUELA.
AMADOR GUERRERO MONTES DE OCA.
ROBERTO MARTÍNEZ ENRÍQUEZ.
DAVID ALTAMIRANO MARTÍNEZ.

"IN MEMORIAM".

- JOSEFINA GONZÁLEZ GUZMÁN.
PRISCILIANA MARTÍNEZ VDA. DE
GUERRERO.

CON TODO MÍ CARIÑO.

- BRENDA LARICE.

PORQUE SU RISA PERO, SOBRETUDO, SU VIDA,
HA DADO SENTIDO A LA MÍA.

- KAREN DAVALOS DE GUERRERO.

POR SER MÁS QUE UNA CUÑADA, COMO UNA
HERMANA.

- CONSUELO Y CARMELA SÁNCHEZ; PILAR
GONZÁLEZ VDA. DE MARTÍNEZ; PILAR,
YOLANDA, LAURA, JAIME, GUILLERMO,
ROBERTO, JULIO Y LUIS MARTÍNEZ;
FERNANDO ALTAMIRANO; JESÚS GARNICA;
MIGUEL ANGEL GUERRERO MARTÍNEZ Y
FAMILIA; FAMILIA MONTOYA GUERRERO;
MARICARMEN Y ALEJANDRA ROZAS
SÁNCHEZ; GIOVANNA ALEJANDRA TELLO
ROZAS; FABRITZIA MARTÍNEZ Y FRIDA
XIMENA GARNICA; MARÍA FERNANDA Y
ROBERTO ALTAMIRANO; EDUARDO Y
ALBERTO FURBER. MAGISTRADO ENRIQUE
RÁBAGO DE LA HOZ; LIC. LUIS EDWIN

MOLINAR; LIC. CESÁR IRIGOYEN; LIC.
ANTONIO MIRANDA; LIC. ROSILDA BLANCO;
LIC. HORACIO TORRES; LIC. ARMANDO LOPÉZ
SALINAS; LIC. RAFAEL GARCÍA; LIC.
GABRIELA BADILLO. MARCELA HIDALGO
JÍMENEZ; GABRIELA CRUZ ROMERO; ROSE
REINERT; ALEJANDRA RUÍZ URBIOLA; ROCÍO
PÉREZ NAVA; GABRIELA MATSUBARA; ROSY
BUITRÓN; BRENDA VILLAGRÁN; VERONICA,
CECILIA Y GUILLERMO LOPÉZ; ISRAEL
VALÁDEZ; ING. ALFREDO URQUIZA VARGAS;
FERNANDO PÉREZ ARIAS; JUAN CARLOS
VERDUZCO; ANTONIO MARTÍNEZ, ARTURO
ALCALDE Y ... A TODOS AQUELLOS QUE POR
MEMORIA (Y ESPACIO):

GRACIAS POR SER, POR ESTAR E INFLUIR EN
MÍ VIDA.

- PARA QUIEN LO ENTIENDE:

"PORQUE NO TENGO OTRA COSA MÁS QUE
PALABRAS".

NO ES UN "RECUERDO"...

... GRACIAS, POR COMPARTIR ESTE SUEÑO.

- DIOS:

POR QUE ES SÓLO UN PASO...

.. PERO CON TODA MÍ FE.

FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

(FACULTAD LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL).

INTRODUCCIÓN CAPÍTULO PRIMERO.-

CONCEPTOS.

1.1. CONSTITUCIÓN.	
1.2. FACULTAD.	PÁG.1
1.3. PODER EJECUTIVO.	PÁG.3
1.3.1. DECRETOS Y REGLAMENTOS (AUTÓNOMOS Y HETERÓNOMOS)	PÁG.6
1.4. PODER LEGISLATIVO.	PÁG.7
1.4.1. LEYES SECUNDARIAS, ORDINARIAS Y REGLAMENTARIAS.	PÁG.10
1.5. REFORMA.	PÁG.11
1.6. EL VETO.	PÁG.12
1.7. LA ENMIENDA	PÁG.13
1.8. DE LA REFORMABILIDAD O REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN.	PÁG.19
1.9. DE LA DIVISIÓN DE PODERES.	PÁG.20
1.10.LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.	PÁG.21
1.11.LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES.	PÁG.25
	PÁG.27

CAPÍTULO SEGUNDO.

ANTECEDENTES HISTÓRICO- LEGISLATIVOS.

- 2.1. GENERALIDADES.** PÁG.30
- 2.2. FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.** PÁG.41
- 2.3. FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857.** PÁG.46
- 2.4. BREVE ANÁLISIS DE LAS FACULTADES TANTO DE LOS PODERES EJECUTIVO COMO LEGISLATIVO EN AMBAS CONSTITUCIONES.** PÁG.49

CAPÍTULO TERCERO.

PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN ACTUAL.

- 3.1. LA DIVISIÓN DE PODERES EN SU CONTEXTO CONSTITUCIONAL.** PÁG.60
- 3.2. EL PODER LEGISLATIVO EN SU CONTEXTO CONSTITUCIONAL.** PÁG.64
- 3.2.1. FACULTADES: LEGISLATIVA, EJECUTIVA Y JUDICIAL.** PÁG.68
- 3.3. EL PODER EJECUTIVO EN SU CONTEXTO CONSTITUCIONAL.** PÁG.96

**3.3.1. FACULTADES: LEGISLATIVA, EJECUTIVA,
JUDICIAL Y FACULTADES EXTRAORDINARIAS.**

PÁG.100

CAPÍTULO CUARTO.

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN.

4.1. TIPOS DE CONSTITUCIÓN.

PÁG.114

4.2. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL.

PÁG.117

**4.2.1. PROBLEMÁTICA QUE REPRESENTA CUALQUIER
REFORMA A LA CONSTITUCIÓN.**

PÁG.119

**4.3. FACULTAD LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO:
¿INTERVENCIÓN DEL EJECUTIVO EN LA
ACTIVIDAD LEGISLATIVA?.**

PÁG.123

CAPÍTULO QUINTO.

CONCLUSIONES Y APORTACIONES PERSONALES.

BIBLIOGRAFÍA.

ANEXO 1.

ANEXO 2.

INTRODUCCIÓN.

La presente Tesis surgió como una inquietud personal, originada a través de una conferencia impartida por el Licenciado Miguel Acosta Romero en la propia Escuela Superior de Ciencias Jurídicas, en la que planteaba la irracional cantidad de reformas a la Constitución Federal.

De cualquier modo, nuestra inquietud ha ido más allá de lo planteado por el propio Licenciado Acosta, y nos lleva a cuestionar si efectivamente nuestra Constitución cubre las expectativas en nuestro marco constitucional actual; o bien, si uno de los Poderes de la Unión ha rebasado su propia justificación jurídica.

Es así como el objetivo principal de esta investigación es el de analizar desde el punto de vista de nuestro Derecho Constitucional, la facultad o facultades del Poder Ejecutivo Federal para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo además un breve análisis comparativo entre dicho Poder y el Poder Legislativo (Congreso de la Unión), con el objetivo de dilucidar de dónde emana dicha facultad, que en ocasiones pareciera irracional, así como de comprender hasta dónde puede llegar esa facultad y las probables consecuencias que trae consigo en el Marco Jurídico Mexicano y la realidad actual.

Tenemos entonces que dentro del capítulo primero es el de comprender, desde el punto de vista no sólo gramatical, sino jurídico, la raíz de ciertos términos que en ocasiones creemos comprendidos.

Comprendidos los conceptos, que con toda probabilidad serán utilizados a lo largo de la Tesis, el capítulo segundo tendrá como objetivo el análisis histórico de las facultades tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo y comprender así la influencia de las Constituciones de 1824 y 1857 en nuestra Constitución actual.

Hecho lo anterior, en el capítulo tercero intentaremos analizar a los Poderes antes referidos ya en el contexto de la Constitución actual; empero, se debe aclarar que se hará especial énfasis a las facultades atribuidas al Poder Ejecutivo por la Constitución, sin olvidar en ningún momento las Facultades Extraordinarias, y llegar así a la parte medular de la problemática planteada en esta Tesis. Así mismo, en dicho capítulo abordaremos el tema de la División de Poderes para comprender su aplicación en la Constitución Política como principio político fundamental.

Por último, el cuarto capítulo tiene como objetivo primordial el cuestionar y, en su momento responder, la problemática que trae aparejada el supuesto abuso de un poder implícito en una norma tan fundamental como lo es la Constitución.

CONCEPTOS.

1. 1. CONSTITUCION.

Desde el punto de vista etimológico, el término *CONSTITUCION* deriva de la locución latina *CONSTITUTIO, CONSTITUTIONIS*, que significa *DECRETO, EDICTO*. Deriva también de *STATUERE, STATUM*, que significa *regular, establecer, ordenar, regular*.

Así pues, *constitución* significa acción y efecto de *constituir*. Esencia y calidades de una cosa que la constituyen tal y la diferencian de las demás.¹

Aristóteles la define como "la organización, el orden establecido, es decir, la organización regular de las magistraturas",² Isócrates nos dice que "...el régimen constitucional es de las instituciones políticas; por cuanto la organización de la sociedad política es de siempre el 'almá del polis'."

Sociológicamente, Hermann Heller³ nos dice que se refiere a "la estructura característica del poder, la forma concreta de existencia y actividad del Estado"; lo anterior significa que *Constitución* es la situación total de la unidad y ordenación política, "...la totalidad de la vida y la realidad

¹ Diccionario de la Lengua Española. Ed. Real Academia Española. pág.348.

² Garrone, José Alberto. Diccionario Jurídico. Ed. Abeledo-Perrot. PP 474-477.

³ Heller, Hermann (Trad: Luis Tobío) Teoría del Estado Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1987. Primera XI Edición, págs.293 y 294.

de la vida del Estado'', agregando que, desde un punto de vista histórico-político, - sin dejar de ser sociológico-, se trata de "...una estructura básica del Estado como fundamental, en la totalidad estatal, que destaca como estructura relativamente permanente de la unidad estatal''.⁴

Desde el punto de vista jurídico, se dice que la Constitución es la ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a 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". [León Duguit⁵].

Rafael de Pina⁶ nos dice que es la manifestación suprema del derecho positivo, considerada como la Carta Magna o la Carta Fundamental del Estado, es "el documento legal de rango fundamental por el que se rige la vida política de un país y que, por regla general, suele contener una parte orgánica, es decir, la forma en que se ha de organizar el gobierno del Estado, y los fines y medios del gobierno instituido: así como las garantías de los individuos, surgidas a través de su historia (por la correlación individuo-Estado o viceversa), dotado comúnmente, de una rigidez especial, sobre todo en materia de reformas, y de una primicia tanto formal como material sobre los restantes documentos y reglas jurídicas".⁷

⁴ IDEM.

⁵Citado en Diccionario Jurídico Mexicano. T.I. Ed.Porrúa/UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) Tercera Edición. México, 1989. PP.668-660.

⁶ De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa 21a Edición. México, 1995. Pág. 184.

⁷IDEM.

En sentido material, el término Constitución se entiende como el complejo de normas jurídicas fundamentales, escritas o no escritas, que trazan las líneas maestras de un ordenamiento jurídico. En ese mismo sentido, Hermann Heller nos dice que "...el concepto jurídico más amplio o lato sensu, abarcaría la situación jurídica total del Estado o, por lo menos, todas las normas jurídicas contenidas en el texto constitucional, junto con todas las demás preceptos jurídicos de la ordenación estatal conformes con la Constitución".⁸

En sentido formal, son el conjunto de normas legislativas que ocupan una posición especial y suprema en el ordenamiento jurídico y los órganos fundamentales del estado.

En este mismo sentido, significará la totalidad de los preceptos Jurídicos fijados en el texto constitucional.

Empero, ¿qué preceptos deberán estimarse como lo bastante importantes para ser incluidos en ese texto?; respecto a esta cuestión, Hermann Heller opina que "... es cosa sobre la que decide, únicamente, el legislador de la Constitución".⁹

1.2. FACULTAD.

⁸ Op. Cit. Pag. 294.

⁹ IDEM.

Deriva del latín FACULTAS, FACULTATIS, que significa: aptitud, potencia física o moral. Poder, derecho para hacer alguna cosa.

Para el tratadista argentino Guillermo Cabanellas es "...el principio próximo e inmediato de nuestra operación; es decir, el poder o potestad que el alma tiene de obrar con conciencia y libre determinación de sus actos".¹⁰

Normalmente, el término facultad se asocia a aquello que es operativo, potestativo; de ahí: FACULTATIVO. El concepto jurídico de potestad significa la aptitud de una persona para modificar la situación jurídica existente de uno mismo o de otros; el concepto jurídico de facultad indica que alguien está investido jurídicamente (por una norma de derecho) para realizar un acto jurídico válido, para producir los efectos jurídicos previstos por la norma. (Cuando alguien no está facultado para celebrar determinado acto jurídico, el acto es nulo; si no se está investido de la facultad correspondiente, el acto no produce los actos jurídicos deseados).

"El derecho como Facultad, nos dice Miguel Villoro ¹¹, recibe el nombre de "Derecho subjetivo", por atender al sujeto que tiene la facultad o poder, bajo la protección de la ley, de usar y disponer de algo libremente y con exclusión de los demás". Creemos oportuno distinguir, dada la anterior definición, entre facultad y derecho subjetivo, pues son términos fácilmente confundibles. Desde el punto de vista de la Teoría General de Derecho, el

¹⁰ Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomo 11. Ed. HELIASTA. Vigésima Primera Edición. Pág. 166.

¹¹ Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al estudio del Derecho Ed. Porrúa. Décima edición. México, 1993. Pág. 6.

derecho subjetivo se entiende como la adecuación de la conducta humana a la hipótesis prevista en la norma; es decir los derechos y obligaciones previstos en la norma y que al adecuarse la conducta de un sujeto, produce consecuencias de derecho, (Es la facultad emanada de la norma).

El término "derecho subjetivo" suele ser indiscriminadamente utilizado para designar lo que en algunos casos es un derecho subjetivo, propiamente hablando, una facultad o una inmunidad. Ciertamente el concepto facultad se refiere a algo que se puede hacer y omitir, como en el caso de derecho subjetivo. La diferencia estriba en que, en el caso de la facultad, no se trata sólo de realizar hechos lícitos, sino de producir actos jurídicos válidos.

En el caso del derecho subjetivo la acción u omisión de la conducta no pueden ser obligatorias; cuando la acción u omisión se convierten en el contenido de un deber, el derecho subjetivo como posibilidad jurídica de hacer u omitir, desaparece. El derecho subjetivo se agota en su ejercicio; la facultad, por el contrario, no se agota con su ejercicio.

La facultad tiene como objetivo la producción de ciertos actos jurídicos válidos; su propósito es que los actos que en virtud de la facultad se realizan, tengan los efectos que pretenden tener.

La Administración del Estado (o en lo que al Derecho Administrativo se refiere), la entenderemos como la capacitación que en favor de los órganos del Estado establece el orden jurídico, para ejercer cualesquiera de las tres funciones en que se manifiesta el poder público. Por ende, como ya hemos visto,

sin esa capacidad ninguna autoridad podrá actuar válidamente, teniendo, como consecuencia, la nulidad de sus actos.

Ignacio Burgoa Orihuela ¹² nos dice que dependiendo de la función que desempeñen los órganos estatales, las facultades se clasifican en:

FACULTADES LEGISLATIVAS: Son aquellos que tienen como finalidad la expedición de las leyes.

FACULTADES ADMINISTRATIVAS: aquellas cuya finalidad consiste en emitir actos de autoridad, "aquella que realiza el Estado bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".¹³

FACULTADES JURISDICCIONALES: su finalidad consiste en emitir actos de autoridad que persigan resolver cualquier controversia, solucionar algún punto o cuestión contenciosa y, por consiguiente, resolver o dirimir cualquier situación conflictiva concreta.

1.3. PODER EJECUTIVO.

¹² Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ed. Porrúa. Quinta Edición. México, 1997 Pág. 165.

¹³ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Décima Edición México, 1963. Pág. 61.

Gramaticalmente se dice que es, en los gobiernos representativos, "el que tiene a su cargo gobernar el Estado y hacer observar las leyes".¹⁴

Desde el punto de vista constitucional, podemos decir que en virtud a la ordenación "...fundamental basada en la división de poderes, el (Poder) Ejecutivo corresponde al jefe de Estado"¹⁵; quien desempeña en amplio sentido, básicamente todas las tareas de ejecución de las leyes administrativas así como el gobierno del Estado.

El mismo Burgoa Orihuela¹⁶ nos dice que "...poder ejecutivo, en su carácter de función, se manifiesta en innumerables actos de autoridad de índole administrativa, ... de carácter concreto, particularizado e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente".

1.3.1. DECRETOS Y REGLAMENTOS (AUTÓNOMOS Y HETERÓNOMOS).

En sentido amplio, el término 'DECRETO' implica resolución, orden determinación, decisión, auto o sentencia, pudiendo identificarse con el concepto de ley. En sentido estricto debemos entenderlo como aquella resolución derivada de un acto de autoridad eminentemente administrativo.

¹⁴ Diccionario de la Lengua Española. Ed. Real Academia Española. Pág. 1155.

¹⁵ Hermann Heller. Op. Cit. pág. 293.

¹⁶ Op. Cit. págs. 340 y 341.

Sus características son:

Actos concretos, individuales y particulares, y éstos lo distinguen de la ley.

De lo anterior podemos concluir que los 'DECRETOS' son aquellos que rigen, únicamente, al caso o casos concretos y particulares que prevén, sin que su imperio normativo se extienda fuera de ellos los cuales son expedidos por el Poder Ejecutivo en la esfera de su propia competencia.

El REGLAMENTO es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el Titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 fracción I de la Constitución, que encomienda al Presidente de la República para proveer "... en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Tal facultad es, en consecuencia, una función materialmente legislativa, aunque formalmente sea administrativa. No obstante esto, se trata de una facultad propia del Ejecutivo y no derivada del Legislativo.

Todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquel está subordinado a ésta y corre la misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que este no goza de la autonomía formal de una ley, la cual sí

procedimiento que se haya observado para su creación.

En consecuencia, las diferencias existentes entre la ley y el reglamento consisten en su procedimiento de creación y su jerarquía. Los reglamentos son exclusivamente promulgados por los titulares del Poder Ejecutivo y son de menor jerarquía que las leyes a las cuales no deben contravenir o sobrepasar de ninguna manera. Los reglamentos son actos facultados al Poder Ejecutivo por razones lógicas, ya que la atribución genérica de crear leyes, conlleva al reconocimiento de permitirle como crearlas.

Las leyes, por su propia naturaleza, no pueden prever todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio y omnicompreensivo; los reglamentos por el contrario, tienden a detallar los supuestos previstos por la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva.

Tenemos así que los reglamentos se clasifican en:

REGLAMENTOS HETERÓNOMOS: son aquellos que sólo pueden ser expedidos por el Presidente de la República, cuya existencia depende siempre de una ley previa, y su validez a la condición a que de ningún modo puede contravenir tanto a dicha ley como a la propia Constitución, lo cual implica una absoluta subordinación.

REGLAMENTOS AUTONOMOS: al contrario de los heterónomos, estos reglamentos son aquellos que no están precedidos por una Ley del Congreso de la Unión y que reglamentan directamente al texto de la Constitución. Como único ejemplo de tales reglamentos tenemos los previstos por el artículo 21 constitucional, es decir, los Gubernativos y de Policía.

1.4. PODER LEGISLATIVO.

El Diccionario de la Lengua Española¹⁷ lo define como aquel en que reside la potestad de hacer y reformar leyes. De esta definición, cabe hacer la diferencia entre dos términos:

LEGISLAR. - hacer, dictar o establecer leyes.

LEGISLADOR.- quien legisla, el que forma o prepara las leyes; el que las aprueba y da fuerza a tales preceptos que son, además, generales y obligatorios.

Hacemos tal diferenciación, ya que si bien en amplio sentido se entiende que el poder legislativo es aquel órgano encargado de elaborar las leyes; en estricto sentido, tal poder tendrá como encomienda la función legislativa, la cual es aprobar, reformar o derogar las leyes (según sea el caso) con un procedimiento especial, previsto normalmente en la Constitución de cada Estado, pero además de esta función primordial se añaden con el fin de lograr el equilibrio propuesto por la doctrina de la División de Poderes.

¹⁷ Op Cit Pág 1155

1.4.1. LEYES (SECUNDARIAS, ORGÁNICAS Y REGLAMENTARIAS)

Es un acto de autoridad que tiene como elementos característicos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad. El concepto de 'LEY', cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales, así como de los demás actos de autoridad; es conocido como un acto de imperio del Estado del cual entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, sino que la extienden a todos aquellos que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean.

En opinión de Ignacio Burgoa¹⁸, la ley es " ... no sólo aquella que expide el órgano preponderantemente con la facultad legislativa, como el Congreso de la Unión, sino que su misma naturaleza la tienen los actos emanados de otras autoridades del Estado, siempre que ostenten los atributos de abstracción, generalidad e impersonalidad." Podemos citar como ejemplo de lo anterior los llamados "reglamentos" o "decretos" expedidos por el Presidente de la República o los gobernadores de los estados que, aún cuando emanen de una facultad administrativa, tienen los caracteres formales y materiales para ser considerados como LEY.

Son leyes secundarias aquellas normas inmediatamente inferiores a la Constitución y que pueden tener como finalidad regular jurídicamente el

¹⁸Op. Cit. Pág. 1155.

comportamiento de los habitantes del Estado o bien, la organización de los poderes públicos, de acuerdo a la propia Constitución.

Las leyes orgánicas son aquellas que regulan la organización de los poderes públicos según la Constitución, mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades oficiales así como la determinación de sus fines, estructuras, atribuciones y funcionamiento.

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

1.5. REFORMA.

Desde una perspectiva gramatical, se entiende como la acción y efecto de cambiar; lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora de una cosa, Tiene como sinónimos, además de los ya mencionados, los conceptos CORRECCION, ENMIENDA.

En el Derecho Constitucional, es cada una de las enmiendas introducidas en una Constitución, mediante un procedimiento especial por ella establecido¹⁹. En ocasiones, la propia constitución pone límites a la reforma, excluyendo determinadas materias o principios.²⁰

¹⁹ Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Ed HELIASTA. Onceava Edición. Buenos Aires, 1993. Pág. 344.

²⁰ Diccionario Jurídico ESPASA. Ed ESPASA/CALPF. Madrid, 1991. Pág. 857.

Si bien es cierto nuestra Constitución es considerada como RIGIDA, prevé en su artículo 135 sólo el procedimiento especial por el que puede ser reformada, el cual será analizado más adelante.

1.6. EL VETO.

Derivado del latín VETARE, que significa prohibir, vedar, o impedir.

Constitucionalmente, es utilizado dicho término para significar el atribuido al jefe de estado o a las cámaras con el fin de paralizar la tramitación de un proyecto de ley, bien durante un período de tiempo o hasta que produzca una nueva deliberación sobre el mismo (VETO SUSPENSIVO O DEVOLUTIVO), o bien definitivo (VETO ABSOLUTO). El derecho de veto suele atribuirse, más o menos limitadamente, a los presidentes de los regímenes presidenciales (E.U.A.) o a la segunda Cámara, en los regímenes bicamarales.²¹

VETO ABSOLUTO: el que impide la promulgación y vigencia de una ley.

VETO SUSPENSIVO: aquel que retarda la promulgación y vigencia de una ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos dice, en su artículo 72 incisos b) y c), lo siguiente:

²¹ Diccionario de la Lengua Española. Pág.1478; y Diccionario Jurídico ESPASA. Pág. 996.

"b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles, a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus 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 ésta fuese sancionado, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación."

El veto es una institución conocida en el Derecho Constitucional Mexicano, pues estuvo reglamentado en la Constitución de Cádiz (artículos 144 a 150); en la Constitución de Apatzingán (artículos 128 y 129); en la de 1824 (artículos 55 y 56); en la de 1836 (artículos 35, 36 y 37 de la Ley Tercera); y en la de 1857 (artículo 71)²².

El artículo 55 de la Constitución Federal de 1824 ordenaba que los proyectos de ley pasarán al presidente, quien tenía diez días para hacerle

²²Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Vigésima Primera Edición. México, 1995. PP. 251-261.

observaciones, si el presidente devolvía el proyecto dentro del plazo estipulado, este se discutía de nuevo en las dos cámaras y, para devolverlo al presidente, DEBIA SER APROBADO POR LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS LEGISLADORES PRESENTES. Si no se lograba esa votación, no se podía volver a proponer el proyecto sino hasta el año siguiente.²³

En la Constitución de 1857, dentro del procedimiento para la formulación de la ley, el artículo 70 indicaba que una vez que se hubiera discutido el dictamen de la comisión respectiva, se enviaría una copia del expediente al presidente para que en un término de siete días, manifestará su opinión o expresara que no iba a hacer uso de esta facultad. Si la opinión del ejecutivo era de conformidad, se pasaba a votación de ley, empero, si su opinión discrepaba en todo o en parte, se turnaba el expediente a la comisión respectiva para revisar las observaciones, discutir y dictaminar de nueva cuenta, y sobre el nuevo dictamen se volvía a discutir; concluida ésta, se procediera votar. El artículo 71 señalaba que en caso de urgencia, calificada así POR EL VOTO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS DIPUTADOS PRESENTES, el Congreso podía dispensar los trámites establecidos por el artículo 70.

De este modo, como podemos observar, el presidente no tenía la facultad de veto en la Constitución de 1857, sino sólo de opinión en el "proceso de la formación de las leyes"; no es sino hasta 1874, año en que es reformada la Constitución del '57, cuando se le concede al presidente; sin embargo, tal

²³ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*. Décima Novena Edición, México, 1993. Págs. 276 y 277.

facultad podía ser superada por la mayoría de los votos de los legisladores presentes.

En la Constitución de 1824, el antecedente que se tenía del veto por los legisladores, era la Constitución Norteamericana, adoptado también por las Constituciones de Argentina, Chile y, posteriormente, Brasil, apartándose de los precedentes propios y de los ejemplos que podían encontrar en la legislación del resto de la América Latina. Es así como en esta Constitución, incluyendo también las Leyes Constitucionales de 1836, se requería DE LA VOTACION DE DOS TERCIOS DE LOS MIEMBROS DE CADA CAMARA para confirmar una ley contra las objeciones del Ejecutivo.

En cuanto a la Constitución de 1857, Emilio Rabasa critica la actitud del legislador, en lo que se refiere a la simple mayoría para superar el veto y que sólo pudiera ser superado por los dos tercios de votos. Rabasa afirmó que "...la diferencia entre la simple mayoría y dos tercios de votos es considerable y hacía decir en aquella época que serviría para despojar al Congreso de la facultad legislativa. El privilegio del veto no tiene tal poder, porque es simplemente negativo: es la facultad de impedir, no de legislar; y como una nueva ley trae la modificación de lo existente, la acción del veto, al impedirlo, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad. El valor de los dos tercios de votos no puede calcularse simplemente por la aritmética, como ha hecho observar un escritor, porque es preciso agregar a los números la influencia moral del presidente en el ánimo de cada una de las cámaras, que

tienen, hasta en los malos tiempos una minoría de hombres sensatos, capaces de sobreponer a los sentimientos comunes el juicio superior del bien público.²⁴

Ya en la Constitución actual, como hemos dicho antes, el veto se encuentra en los incisos b) y c) del artículo 72, consistente en la facultad que tiene el Presidente de la República, para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras componentes.

Se dice que el veto presidencial "...no es absoluto, sino relativo (SUSPENSIVO),"²⁵ toda vez que su ejercicio no impide la promulgación y vigencia de una ley, simplemente la retarda; a decir del propio Burgoa²⁶ es "...la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidas por ambas Cámaras, las cuales pueden considerarlas inoperantes."

Cabe señalar aquí, que la propia Constitución en el inciso c) del artículo 72 nos señala el procedimiento: "DEBERA SER DISCUTIDO DE NUEVO" por la cámara de origen, Y DEBE CONFIRMARSE "...POR LAS DOS TERCERAS PARTES..." DE LOS VOTOS DE LA MISMA CAMARA, ASI COMO POR LA CAMARA REVISORA POR LA MISMA CANTIDAD DE VOTOS; teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.

²⁴ Rabasa, Emilio, la Constitución y la Dictadura. Ed. Porrúa. Séptima Edición. México. 1990. PP. 170-185.

²⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 436.

²⁶ IDEM.

Debemos entender aquí que las dos terceras partes referidas anteriormente será en cuanto al voto de los miembros presentes cuya asistencia constituye quórum, y no el voto de dos tercios de la totalidad de los miembros presentes y ausentes.²⁷

El veto podrá oponerse por el Presidente de la República sólo para cualquier ley o decreto que hayan sido aprobados por el Congreso de la Unión, excepto cuando se trate de resoluciones exclusivas del mismo Congreso de la Unión o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral para calificar la elección de los Estados Unidos Mexicanos, cuya "...resolución será definitiva e inatacable - artículo 74, fracción I de la Constitución -, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales, así como el substanciamiento del procedimiento relativo al juicio político derivado de tales delitos, y de la resolución emitida por el Jurado de Sentencia conformado por la Cámara de Senadores, las cuales serán inatacables, en términos del Título Cuarto de la Constitución Política, artículos 111, párrafo séptimo de la Constitución y 30 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Tampoco podrá oponerle al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente (Artículo 72 inciso J Constitucional). Así mismo, no puede ejercitarse el veto contra la ley que determine la estructura y funcionamiento interno del Congreso de la Unión, así como las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las

²⁷ Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VI. Págs. 3230 y 3231.

corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados, tal y como lo disponen los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 70 constitucional.

Se debe precisar, por último, que el Ejecutivo no tiene la facultad de veto respecto de las reformas a la Constitución, toda vez que el artículo 72 se refiere sólo a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión, además de que toda reforma constitucional es obra del poder revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, dado que se encuentra ubicado entre el Poder Constituyente como ORGANO CREADOR DE LA CONSTITUCION, y los poderes constituidos (LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL); por lo tanto, es imposible para el Ejecutivo ,de pleno Derecho, vetar tal tipo de resoluciones provenientes de un órgano superior.

1.7. LA ENMIENDA.

Desde el punto de vista gramatical, significa acción y efecto de enmendar. Propuesta de variante, adición o remplazo de un proyecto, dictamen, informe o documento análogo. Corrección, rectificación de un error, indemnización o pago de un daño.

Guillermo Cabanellas nos dice en su Diccionario de Derecho Usual²⁸ que "...en los parlamentos y asambleas deliberantes es la modificación o propuesta a un proyecto de ley, a una ponencia, dictamen u otro acuerdo de resolución."

²⁸ Op. Cit. Tomo II. Pág.60.

En el Derecho Constitucional Norteamericano, la enmienda es cada una de las reformas parciales a la Constitución Federal que, numeradas correlativamente, figuran a continuación del texto original; algunas de ellas han sido revocatorias de otras anteriores, como la derogación de la llamada "LEY SECA", que había sido implantada por idéntico sistema.²⁹

1.8. DE LA REFORMABILIDAD O REFORMAS A LA CONSTITUCION.

La gran mayoría de las constituciones existentes prevén su reformabilidad: es decir, la modificación de los preceptos que no versen sobre los principios que componen la esencia o sustancia del orden por ella establecido.

La reformabilidad de la Constitución, como de cualquier otra ley secundaria no debe quedar al arbitrio irrestricto de los órganos estatales a los que se atribuya tal facultad, sino que debe estar encauzada por factores de diverso tipo que justifiquen, bajo diversos aspectos, sus resultados positivos. Es decir, toda reforma a la ley fundamental debe tener una justa causa final, o sea un motivo y un fin que realmente respondan a las necesidades sociales que la reclamen.

²⁹ Diccionario Jurídico ESPASA. Pág. 378.

Sin esta legitimación, cualquier modificación que se introduzca a la Constitución será sólo para encubrir, tras la apariencia de una forma jurídica, "...todo propósito espurio, antisocial o demagógico."³⁰

Nuestra Constitución es una de las tantas, que prevé precisamente su reformabilidad a través de un procedimiento especial, previsto por el artículo 135 constitucional, el cual analizaremos a detalle posteriormente.

1.9. DE LA DIVISION DE PODERES.

Una de las características estructurales fundamentales del Estado de Derecho Liberal de origen occidental, la integra el principio de la división de poderes.

El principio de la división de poderes es propio del Estado de Derecho en cuanto que a él le precede la vinculación de toda actividad estatal a la ley, en este sentido, está definida la división de poderes de manera múltiple también en la ley: creación del derecho, garantía del derecho, ejecución del derecho, y un principio liberal en la medida en que sus objetivos tienden hacia la mayor garantía posible de una existencia ciudadana en libertad, no estorbada por el poder del Estado y actuante en el sentido de los derechos fundamentales.³¹

³⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 96.

³¹ Gorlitz, Axel. (Traducción: Jaime Nicolás Muñiz y otro). Diccionario de Ciencia Política. Alianza Editorial, Madrid, 1980. Pág. 174.

Ya la antigüedad conoció el pensamiento de la tripartición de los poderes (Platón, Aristóteles, Polibio, Cicerón) tanto en la estructuración de las funciones del Estado en poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El principio de la división de poderes en la Ilustración no guarda ninguna relación directa en el campo de la historia del pensamiento con la antigüedad, tan sólo coinciden en un factor: "...en la división tripartita del Estado"³², tras el resurgimiento de la doctrina racionalista, hacía los siglos XVII y XVIII.

Una primera estructuración del ejercicio de la división de poderes, inmerso en el poder estatal se puede encontrar en la obra de John Locke (1632-1704) en su "Second Treatise: An Essay Concerning The True Original, Extent and End of Civil Government", 1609 (Segundo Tratado: Ensayo Sobre la Verdad Original, Alcance y Finalidad Del Gobierno Civil", dentro de su obra "Tratado de Gobierno"), en dicha obra, se ve la influencia de la teoría racionalista del derecho natural en su autor, donde separa a los hombres del cosmos divino, jerárquicamente estructurado, y comprende a Estado y a la sociedad desde el punto de vista de las libertades individuales naturales como surgidos en virtud de una libre decisión del individuo, articulada en un pacto social (entre gobierno e individuo o individuo y Estado).

Así mismo, Locke distingue cuatro funciones del Estado: legislativa, ejecutiva (en cuanto a la ejecución normal de la ley se refiere), federativo (en cuanto al poder exterior, libre de vinculación a la ley), y prerrogativa (poderes de excepción, no atados a ningún apoderamiento legal), concentrándose las tres

últimas en manos del rey. (La función judicial no desempeña, para John Locke, ningún papel todavía).

Después de sentado el precedente por Locke, tenemos la teoría que respecto a la división de poderes desarrolla Montesquieu (Carlos Luis de Secondat, Barón de la Brede y de Montesquieu, 1689-1755), quien en su obra "L'Esprit Des Lois", 1748 (El Espíritu de las Leyes) capítulo VI del libro XI intitulado "Sobre la Constitución de Inglaterra", en el cual desarrolla "...en el marco de los principios subyacentes a la constitución inglesa..."³³, una teoría material de la división de poderes.

En el centro del esbozo constitucional, se encuentra tanto el problema de la división del poder como el de la participación en el poder. Partiendo de los factores de poder, sociales y reales de su tiempo, adopta Montesquieu la estructura conceptual que brinda la ya existente distinción entre las materias legislativas, las ejecutivas y las judiciales, a las cuales asigna los poderes sociales. Montesquieu une al objetivo liberal de la división de poderes otro de naturaleza político-social: el freno del poder y su canalización hacia la protección de la libertad individual no por medio de una estructuración, "...sino a través de la contraposición y la conjunción de potencias políticas reales, así como de su inclusión en el proceso político y su asignación apoderante y vinculante a las funciones estatales."³⁴

³² IDEM.

³³ IBIDEM. Pág.175.

³⁴ IDEM.

El poder judicial le parece a Montesquieu de una importancia tal que no lo quiere confiar a ningún grupo permanente de personas ya que debe mantener un carácter de objetividad y no de influencia o dominación subjetiva. Como poderes aptos para la tarea de configurar la política del Estado quedaban el ejecutivo y el legislativo; el primero lo atribuye al monarca y el segundo lo divide en dos cámaras, una de las cuales sería ocupada por el "poder social feudal de la aristocracia hereditaria", mientras que la otra correspondería al poder de la burguesía, "llena de impulsos y robustecida en lo económico."

Con el desarrollo constitucional hacia el Estado de Derecho, ya sea parlamentario o democrático, que desde el principio de la soberanía popular sólo conoce a un portador del poder del Estado -EL PUEBLO- y que por tanto sólo se entiende a partir de una legitimación del poder, el principio de la división de poderes cobra una nueva significación. Lo que a Montesquieu le parecía el final de toda libertad, el entramado personal de ejecutivo y legislativo, es el elemento constituyente del sistema de gobierno parlamentario; el partido mayoritario en el parlamento forma el gobierno, colaborando muy estrechamente con él en el proceso legislativo; los miembros del gobierno son, al mismo tiempo, miembros del parlamento. Por estar la nueva división de poderes en la competencia institucionalizada entre partido de mayoría y partido de la minoría, el cumplimiento de su sentido viene a depender altamente del carácter de los partidos políticos, sobre todo del modo y manera con que el partido de oposición se encuentre en situación de proceder a su función de control, de alguna manera, en el plano práctico, el gobierno que esta en el poder intentará siempre desacreditar a sus opositores (partidos de mayoría), calificándolos como "enemigos del Estado". A decir del propio

Hermann Heller³⁵ el marxismo ha identificado -a estos Estados- con la clase que domina en cada momento."

1.10. LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

Si decimos que la Constitución es la ley fundamental, al mismo tiempo estaremos afirmando, tácitamente, que es la Ley Suprema.

Si la Constitución no estuviese investida de tal supremacía, dejaría de ser el fundamento de la estructura política del Estado, ante la posibilidad de que las normas secundarias pudiesen contrariar sin carecer de validez formal; es decir, el principio de supremacía constitucional se explica "...por el carácter de "ley fundamental "que ostenta la Constitución, ya que sin él no habría razón para que fuese suprema".³⁶

Atendiendo a que la Constitución, es la expresión normativa de las demás decisiones fundamentales de carácter social, político y económico, así como la base de la estructura jurídica del Estado, debe autopresentarse frente a la actuación de los órganos que ella misma crea como LEY SUPREMA ("Lex Legúm", es decir, "Ley de Leyes" ³⁷, situación que la convierte en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias, las cuales no podrán oponerse, violar o, simplemente, apartarse de su normatividad; en caso contrario, tales leyes podrán ser declaradas, dice Burgoa, como "...nulas,

³⁵ Op. Cit. Pág. 259.

³⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág.91.

³⁷ IDEM.

inválidas, inoperantes o ineficaces por la vía jurisdiccional o política que el orden constitucional..." establezca.

El principio de Supremacía Constitucional podemos encontrarlo en el artículo 133 de la Constitución "...en la que se otorga un valor jerárquico mayor frente a los tratados internacionales, las leyes federales, las Constituciones y las leyes de los Estados de la República. Por tanto, cuando haya contradicción entre las normas jurídicas constitucionales, por un lado, y las normas jurídicas contenidas en tratados internacionales, leyes federales, Constituciones y leyes de los Estados de la República, por otro lado, se podrán combatir tales normas señaladas en segundo término, a través del Juicio de Amparo."³⁸

Hans Kelsen³⁹, en su Teoría Pura del derecho nos dice que "... si consideramos al Derecho desde el punto de vista dinámico, o sea en la manera en que es creado y aplicado, debemos poner el acento sobre la conducta humana a la cual se refieren las normas jurídicas. Estas normas son creadas y aplicadas por los hombres y los actos que se cumplen, a este efecto, son regulados por las normas jurídicas.

El Derecho será entonces un sistema coactivo de normas escalonadas en graduación jerárquica, en la que cada una funda su validez en la anterior hasta llegar a una ley suprema, la Constitución, que sirve de base de juridicidad a todo el edificio".

³⁸ Arellano García, Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. Novena Edición. México, 1995. Pág. 11.

³⁹ Citado por Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al estudio del Derecho. Ed. Porrúa. México, D.F. 1995. Págs. 300-312.

Es decir, para Hans Kelsen el sistema jurídico es una especie de pirámide invertida, ya que la Constitución de un Estado es la ley máxima pero, al mismo tiempo de ser la parte alta del sistema también es el cimiento. Esquemáticamente lo podemos representar de la siguiente manera:

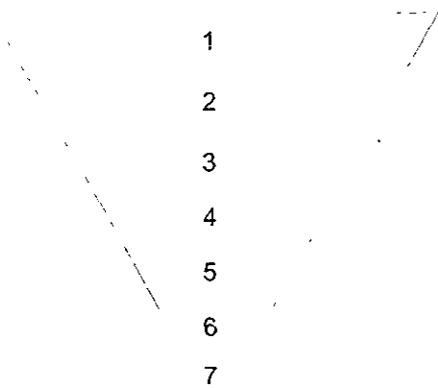


FIGURA (1)

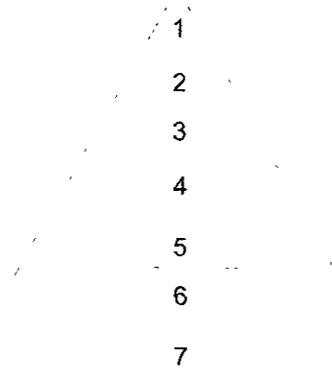


FIGURA (2)

- 1) Constitución.
- 2) Leyes Reglamentarias.
- 3) Tratados Internacionales.
- 4) Leyes Ordinarias (que no reglamentan ningún artículo de la Constitución).
- 5) Reglamentos (que facilitan la aplicación de las leyes).
- 6) Decretos (Disposiciones del poder ejecutivo conforme a la Constitución).
- 7) Normas Jurídicas Individualizadas (Convenios, Sentencias, Resoluciones Administrativas y Decretos).

1.11. INICIATIVA Y FORMACION DE LEYES.

De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a iniciar y formar leyes y decretos le corresponde a: a) El Presidente de la República; b) Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y c) A las legislaturas de los Estados.

El propio artículo en mención establece que las iniciativas presentadas por el Presidente, las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos pasarán desde luego, a comisión para su estudio. En cambio, las iniciativas que presenten los diputados o los senadores deben sujetarse a los trámites previamente establecidos por el reglamento de debates.

Dentro de la historia constitucional, específicamente en la Constitución actual, la mayoría de las iniciativas de ley son propuestas por el Presidente de la República, las cuales se habían aprobado, hasta hace poco, sin mayor discusión.

No es importante el hecho de quién sea el que propone una reforma, ya que en la mayor parte de las ocasiones las propuestas hechas por el Ejecutivo Federal se hacen con el fin de dar viabilidad a "sus programas de Gobierno". Lo grave aquí es la facilidad con que se proponen las reformas o iniciativas sin importar las consecuencias que puedan llegar a tener dentro de la perspectiva de la política nacional.

Aumenta considerablemente la gravedad referida, si se hace un análisis somero de qué tipo de reformas plantea el Presidente; la mayoría de ellas están encaminadas hacia la "Ley Fundamental" o "Ley de Leyes": nuestra Constitución.

Sólo para reflexionar un poco, de el 5 de Febrero de 1917, fecha en que es promulgada, al 20 de Marzo de 1997, nuestra Constitución ha tenido un total de 109 reformas; el total de artículos reformados es de 381 (ya que algunos se han reformado varias veces).*

Independientemente de esto, el artículo de referencia nos hace pensar que en teoría, la Constitución es limitativo, empero, la práctica nos hace ver todo lo contrario. A decir de Jorge Carpizo⁴⁰ "... no parece lógico que para la iniciativa de reforma de la Constitución, que es de mayor importancia que la iniciativa legislativa, haya querido el constituyente que cualquiera pueda presentarla y, al no existir texto expreso al respecto, debe entenderse como se ha entendido hasta ahora, que son las mismas autoridades referidas por el artículo 71."

Esperamos que en la actual Legislatura Federal haya un verdadero cambio en lo referente a esta situación, que como citábamos anteriormente con Emilio Rabasa⁴¹ haya "...una minoría de hombres sensatos, capaces de sobreponerse a los sentimientos comunes el juicio superior del bien público...",

⁴⁰ Citado en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III. Pág. 1724.

* VER ANEXO I.

⁴¹ Cfr. SUPRA, pág. 17.

basándose en los principios Jurídicos, doctrinal e históricamente contemplados por nuestra Constitución.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTÓRICO/LEGISLATIVOS

2.1 GENERALIDADES

En la historia constitucional mexicana, tres han sido las cartas constitucionales que se han originado a través de la agitada y paulatina formación de la nacionalidad mexicana y que, al mismo tiempo, han tenido realidad y vigencia, a saber: la Constitución de 1824, con la cual se da origen a la nacionalidad mexicana, toda vez que fue la primera carta fundamental del México independiente, pues aún cuando la Constitución de Apatzingán - que le precediera diez años- y que no debe ser ignorada, fue promulgada cuando aún se luchaba por la vida independiente del país.

La Constitución de 1857, con la cual se marca la consolidación de nuestra nacionalidad, al lado de la reforma liberal que la completó y que se convirtió en un verdadero símbolo patrio a raíz de la intervención francesa.

La constitución de 1917, cristalización jurídica de la revolución mexicana, con la cual parece integrarse nuestra nacionalidad y que constituyó, a decir de Jorge Sayeg Helú⁴² "...el nacimiento del constitucionalismo social sobre la faz de la tierra, ya que el elemento social como constitutivo de la esencia misma de los pueblos, en tanto no se pudo ignorar el hondo significado de las masas populares en el comportamiento y desenvolvimiento de los mismos; de ahí que, en consecuencia, a ella corresponda la prioridad mundial en el reconocimiento constitucional de los derechos sociales".

Para tratar de comprender la difícil tarea que tomaran en sus manos aquellos mexicanos que crearían el nuevo Estado independiente, deben recordarse algunas circunstancias en que la empresa se logró y algunos de los problemas que la dificultaron desde sus comienzos. El país iniciaba su vida nacional bajo los más negros augurios si se consideran las condiciones económicas y por supuesto sociales: a partir del inicio de la guerra de la Independencia, el capital novohispano comenzó a trasladarse hacia España, principalmente el de la clase más acaudalada, es decir la de los comerciantes peninsulares, la agricultura se había reducido a la mitad, la minería a una tercera parte y se había dañado seriamente la naciente industria y el comercio.

Por si lo anterior no fuera suficiente, el país había reconocido además una deuda interna de 76,286,400 pesos⁴³, la cual posteriormente sería rebajada tras un estudio minucioso, empero no obstó para que las demandas

⁴² Sayeg Helú, Jorge, Introducción a la Historia Constitucional de México. Ed. Pac. Segunda Edición. México, 1990. Pág. 7.

⁴³ Cosío Villegas Daniel y otros. Historia General de México. Tomo 2. Ed. Harla- El Colegio de México. México, 1988. Pág. 744.

políticas de la época obligara al noble gobierno a bajar los impuestos a pesar que muchas cargas fiscales ya habían desaparecido por decretos de las Cortes de Cádiz, lo cual ayudó a que el país comenzara su vida independiente con un déficit además de deudas.

Un régimen ordenado y austero como el que se impuso en los Estados Unidos de Norteamérica durante el gobierno del presidente Thomas Jefferson (1801-1808), tal vez hubiera hecho el milagro; pero a diferencia de aquel país, México comenzó su vida independiente sin el reconocimiento de su antigua metrópoli, por lo que su única alternativa fue la de el endeudamiento para sortear así las constantes amenazas de España, lo que llevó a que las instituciones creadas fuesen débiles ante la falta de presupuesto y que se verían frecuentemente amenazadas por constantes revueltas.

La Constitución de Cádiz de 1812 influyó bastante en los depositarios de la creación de las primeras constituciones del México independiente, además de que significó un auténtico enfrentamiento de los españoles con las realidades de su propio país, a las que quiso dar un reconocimiento legal, como por ejemplo dar un nuevo orden territorial a la Nueva España, estableciendo diputaciones provinciales - estas fueron cuerpos de representación popular elegidos por sufragio y renovables periódicamente para administrar los intereses peculiares de la provincia -, presidida por un jefe político - el cual debía sesionar 90 veces al año -; también concedió la igualdad a los habitantes de las colonias con los de la península, abolió el tributo que pagaban los indios y suprimió las diferencias de casta, lo que tendría un significado más teórico que pragmático. La guerra de independencia y las reformas españolas liberaron

energías reprimidas por siglos, despertaron esperanzas y la conciencia en muchos individuos de su capacidad de influir sobre la marcha social de su país.

El decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana promulgada el 22 de Octubre de 1814, mejor conocida como la Constitución de Apatzingán, por ser éste el lugar donde se sancionó y promulgó, es el antecedente primario de la Constitución de 1824, siendo éste uno de los documentos liberales de su época. Sobre la indudable influencia de la Carta de Cádiz de 1812, la cual rigió en México durante los períodos de emancipación de manera parcial y temporal, los autores encargados de la elaboración de la Constitución de Apatzingán, como fueron: José Manuel de Herrera, Andrés Quintana Roo, José Sotero de Castañeda, José Sixto Berdusco y Francisco de Argáandar, parecieron recoger de la Francia revolucionaria los principios y disposiciones fundamentales que la integran.

La Ley Suprema de Apatzingán se encuentran dividida en dos partes que corresponden, genéricamente, a la dogmática y orgánica constitucionales. Así mismo el gobierno adoptó de esta Constitución las siguientes atribuciones: " ... la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a la sociedad (Art. 2º)⁴⁴, constituyéndose así la soberanía, derivada de dicha facultad; las facultades de dictar leyes, de hacerlas ejecutar y aplicarlas a los casos particulares, recayendo tales atribuciones en tres poderes, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales no pueden ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación (artículos 11 y 12). En consecuencia de lo

⁴⁴ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1995. Décima Novena Edición. Ed. Porrúa. México, 1995. Pág. 32.

anterior, podemos afirmar que la Constitución de Apatzingán adopta la teoría de la división de poderes propuesta por Montesquieu, agregando la idea de Contrato Social expuesta por Rousseau.

En lo que respecta a la forma de gobierno adoptado por la Constitución en comento, recae el Poder Legislativo en el órgano denominado Supremo Congreso Mexicano; el Poder Ejecutivo en el Supremo Gobierno, y el Poder Judicial en el Supremo Tribunal de Justicia (artículo 44).

Así las cosas, recae la hegemonía legislativa o de la creación de las leyes al Supremo Congreso Mexicano (artículo 106), tal y como hemos referido, quedando el Supremo Gobierno a realizar, únicamente la actividad por la que fue creada, es decir: la ejecución de las leyes, aplicándolas, y administrar a los gobernados a través de tres secretarios encargados de tal facultad, sujetándose a las leyes y reglamentos que adoptare o sancionare el Congreso ... '' (artículo 170).

Confirma lo anterior, lo dispuesto por el artículo 172 y que a la letra dice: "Pero así en materia de Hacienda como de Guerra y en cualquiera otra, podrá y aún deberá presentar al Congreso los planes, reformas y medidas que juzgue convenientes, para que sean examinados, mas no se le permite promover proyectos de decreto extendidos".

No obstante la relevancia y trascendencia de los principios plasmados en esta Constitución, nació cuando el país se encontraba todavía bajo la tutela

española y al no haber podido triunfar militarmente la facción que la expidió, no llegó a tener la vigencia práctica deseable.

Después de consumada la Independencia de México, el 27 de Septiembre de 1821, fue expedida por la Junta Provisional Gubernativa, el Acta de Independencia del Imperio Mexicano el 6 de Octubre de 1821, en la cual se declara la total emancipación de España y prevén la estructuración del país con arreglo a lo establecido en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba; posteriormente, la Junta mencionada convoca la integración de una asamblea constituyente del proyectado Imperio, misma que quedó instalada el 24 de Febrero de 1822; sin embargo, en Mayo del mismo año fue disuelta por Agustín de Iturbide, después de ser proclamado emperador por la misma.

Fue hasta fines de 1823, después de la abdicación y destierro de Iturbide, que se convocó y reunió a un nuevo Congreso, en cumplimiento del llamado Plan de Casamata, con el fin de la creación de la primer Constitución del México Independiente, dando a la luz el 31 de Enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, como anteproyecto de la Constitución, cuyos fines según su propia exposición de motivos eran "...asegurar el sistema federal, punto cierto de unión a los provincias, norte seguro al gobierno general, garantía natural de los pueblos."⁴⁵

Es el 3 de octubre de 1824 la fecha en que el Congreso aprueba el proyecto de Constitución "...con el título de Constitución de los Estados Unidos

⁴⁵ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 153.

Mexicanos, sancionada el día 4 y publicada al siguiente por el ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos."⁴⁶

La Constitución no era un documento tan pragmático como las leyes anglosajonas, siempre con reglas generales destinadas a regir con sentido práctico la realidad misma; al contrario, era más bien un documento ideológico. La preocupación fundamental de sus autores era la organización y funcionamiento del gobierno, así como consagrar la soberanía popular. El poder quedó, sobretudo, en manos del Legislativo y se subrayó la autonomía de los estados. Quedaron en un plano secundario las garantías individuales, como había sucedido en el caso de la Constitución Norteamericana, a la que por eso tuvieron que hacer enmiendas antes de su promulgación -Bill of Rights-; por de pronto, la supremacía del poder legislativo resultaría problemática. Un ejecutivo débil y un estado federal con una autoridad dudosa, dificultarían su funcionamiento.

La Constitución de 24 estuvo en vigor hasta 1825. Como no podía ser revisada sino hasta 1830, según lo disponía, las reformas empezaron a proponerse desde 1826, reservándose para ese año; pero ni esas ni las posteriores a 1830 llegaron a ser votadas por el Congreso, por lo que esta Constitución permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.

Después de la Constitución de 1824 hasta la de 1857, el país sufrió una etapa de total descontrol y anarquía en todos los aspectos, no siendo excepción su historia jurídica, toda vez que en 1836 se promulga una Constitución

⁴⁶ IDEM.

denominada "Las Siete Leyes Constitucionales" y para 1843 se integra un nuevo constituyente para dar paso a la creación de una nueva Constitución denominada "Bases Orgánicas para la Nación Mexicana", teniendo ambas como principal característica la eminente inclinación a proclamar a la nación en una República Centralista.

Sin embargo los excesos provocados al aplicarse tales Constituciones durante los gobiernos de Antonio López de Santa Anna, aunado a los hechos históricos por los que la Nación atravesó en los períodos en los que las mismas tuvieron vigencia, provocaron que a partir de 1854 comenzara un nuevo movimiento cuyo objetivo principal era regresar al Federalismo adoptado en la Constitución del 24, el cual quedó plasmado en el denominado Plan de Ayutla, que diera pie a la revolución de Ayutla, encabezada por Juan Álvarez e Ignacio Comonfort.

Los principales objetivos del Plan de Ayutla eran:

- Derrocar la dictadura de Santa Anna, es decir, "...un gobierno de facto, espurio y oprobioso".⁴⁷
- Organizar, estable y duraderamente, al país mediante el establecimiento de un orden constitucional bajo la forma de república, representativa y popular, sobre la base del respeto de las garantías individuales, disponiendo incluso la formación de un gobierno provisional, en tanto se

⁴⁷Burgoa Orihuela, Ignacio Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ed. Porrúa. México, 1997. Pág. 338.

convocará a un nuevo Congreso extraordinario para expedir una nueva Constitución.

El 9 de Agosto de 1855 se logró la derrota de Santa Anna y su destierro definitivo, proclamándose la victoria de la Revolución de Ayutla y, en consecuencia, del plan del mismo nombre.

Así las cosas, el 16 de Octubre de 1855 se expidió la convocatoria a un congreso constituyente de conformidad con lo dispuesto por el Plan de Ayutla. Entre los puntos comprendidos por dicha convocatoria destaca la reunión del Congreso en Dolores Hidalgo, el 14 de Febrero de 1856, la cual dispondría de un año para su cometido y no podría ocuparse sino sólo de la Constitución y sus leyes orgánicas, primordialmente.

Empero, posteriormente, fue modificada la sede en la cual habría de reunirse el Congreso, reuniéndose en la ciudad de México el 17 de Febrero de 1856 y al día siguiente se dio la apertura solemne de sesiones.

Las fuentes principales utilizadas por el Congreso Constituyente de 1856-1857 fueron el Acta Constitutiva y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, así como diversas ideas plasmadas en las Constituciones publicadas en esos tiempos: la Constitución de Cádiz de 1812, la francesa de 1852, y la Norteamericana de 1787. "En resumen, el Constituyente de 1856-1857 recibió de Inglaterra la idea de que la soberanía radica en el pueblo, (no de la nación, como lo había prescrito la Constitución de Cádiz y transcrito la nuestra de 1824). De Francia, el catálogo preciso de los derechos

individuales, como derechos naturales previos al Estado. De España, el dogma religioso y el proceso electoral, y de los Estados Unidos, el federalismo y la supremacía judicial."⁴⁸

Sin duda alguna, el documento de mayor influencia en el pensamiento del Constituyente de 1856-1857 es la Constitución de 1824, la cual fue, además, provocadora de la discusión más importante que se suscitara referente a si debía expedirse una nueva Constitución o restablecerse la de 1824, pues una nación se constituye sólo una vez. El proyecto se desechó, pero llevó por primera vez al Congreso a la idea de detener cualquier reforma trascendente.

Cuando el Congreso discutía el artículo 41 del proyecto de Constitución, se volvió a someter el proyecto de restablecer la Constitución del 24, el cual fue admitido; la oportuna intervención de los diputados Francisco Zarco y Guillermo Prieto logró que el proyecto fuera turnado a la Comisión de Constitución, de donde no volvió a salir sino para ser archivado. En consecuencia, se continuó discutiendo el nuevo proyecto de Constitución y, finalmente, se emitió una nueva.

Restaurar la Constitución de 1824 significaba impedir que se atacaran los privilegios del ejército y del clero que dicha Constitución garantizaba, y evitar un cambio en el sistema de propiedad existente.

⁴⁸Rabasa, Emilio O. El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857. Ed. Porrúa. México, 1991. Págs. 42 y 43.

No obstante esa problemática, la Constitución de 1857 basó una buena parte de su contenido, como ya se ha afirmado, en la Constitución de 1824. Don Ponciano Arriaga, presidente de la Comisión de la Constitución del Congreso Constituyente, presentó un cuadro comparativo de los artículos del proyecto y los cuales, según él, son copiados literalmente de la Constitución del 24 y de su Acta Constitutiva.

"Estos artículos son nada menos que los 47 siguientes del proyecto: 45, 46, 49, 51, 52, 54, 55, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 70, 71, 72, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 103, 104, 110, 111, 112, 113, 115, 119, 121 y 124, que se refieren a la soberanía nacional y forma de gobierno, a la división de los poderes públicos, a la organización del Congreso, a las elecciones, a la organización del Congreso, a la inviolabilidad de los diputados, a algunas de las facultades del Congreso, al derecho de iniciativa a los proyectos de ley que deben tenerse por desechados, a la apertura de sesiones, a los períodos de éstas, al carácter de las resoluciones del Congreso, a la organización del Poder Ejecutivo, a los requisitos para ser Presidente de la República, a la posesión, duración y vacante del mismo funcionario, al juramento del mismo, a las facultades del Ejecutivo, a la residencia del mismo, a la organización de los ministerios, a la organización del Poder Judicial y particularmente de la Suprema Corte, a la organización y funciones del Consejo de Gobierno, al régimen interior y a las obligaciones de los Estados, al objeto de los actos de los poderes federales, a la indemnización de los altos funcionarios y al juramento de la Constitución".⁴⁹

⁴⁹Zarco, Francisco. *Crónica del Congreso Constituyente (1856-1857)*. Ed. El Colegio de México/F.C.E. México, 1957. P-P. 529-531.

Se debe hacer la aclaración que, si bien es cierto se tomaron diversos preceptos de la Constitución del 24 para la creación de la Constitución del 57, contrario a lo expuesto por Arriaga, no pasaron literalmente, toda vez que tuvieron que ser discutidos para enseguida ser reformados e, incluso, adicionados, para así adecuarse a la realidad preponderante de su época, dados los grandes sucesos ocurridos en las más de tres décadas que separan a la Constitución de 1824 de la de 1857.

Tras largos debates de un año, el 5 de Febrero de 1857 fue jurada y proclamada la Constitución, primero por el Congreso y después por el Presidente; el 17 del mismo mes clausuró la asamblea constituyente sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución, la cual comenzó a regir, según lo dispuso su artículo transitorio "...hasta el día 16 de Septiembre..."⁵⁰ de 1857, fecha en que quedó instalado el primer Congreso Constitucional.

2.2. FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, como se ha afirmado anteriormente, adoptó como forma de gobierno la de república representativa popular federal (Artículo 4º), dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial(Artículo 6º).

⁵⁰ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 628.

Así mismo, recaía el ejercicio en un individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como también en un vicepresidente, al cual correspondería, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste (Artículos 74 y 75); ambos duraban en su ejercicio un período de cuatro años, posteriores de haber cesado en sus funciones.

Según prescribía esta Constitución en sus artículos 79 al 94, la elección tanto del Presidente como del Vicepresidente, era realizada por la legislatura de cada Estado a través de votación remitiendo al presidente del Consejo de Gobierno⁵¹, el testimonio del acta de la elección, quien procedía posteriormente a dar lectura ante las cámaras reunidas, es decir, ante los diputados y senadores. Correspondía a los diputados la calificación de las elecciones y conteo de los votos, de los cuales, quien tuviera la mayoría absoluta, resultaría ser el Presidente, quedando el otro como Vicepresidente.

Tal y como lo disponía la Constitución del 24, las facultades o atribuciones del Presidente, según el artículo 110, eran las siguientes:

"SECCIÓN CUARTA"

"De las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades.

110. Las atribuciones del presidente son las siguientes:

⁵¹ Órgano compuesto por la mitad de la cámara de senadores, uno por cada Estado, cuya presidencia era ejercida por el Vicepresidente de la Nación; ejercía sus funciones durante los recesos del Consejo General.

- I. Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del congreso general.
- II. Dar reglamentos, decretos y ordenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales.
- III. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior.
- IV. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.
- V. Cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.
- VI. Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno,
- VII. Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.
- VIII. Nombrar, la propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, los jueces promotores fiscales de circuito y de distrito.

IX. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares conforme a las leyes.

X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

XI. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del congreso general, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.

XII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del congreso general, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes.

XIII. Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos que designa la facultad XII del artículo 50.

XIV. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación armada, comercio y cualesquiera otros, mas para prestar o negar su rectificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del congreso general.

XV. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

XVI. Pedir al congreso general la prorrogación de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días útiles.

XVII. Convocar al congreso para sesiones extraordinarias en el caso que lo crea conveniente, y lo acuerdan así las dos terceras partes de los individuos presentes del consejo de gobierno.

XVIII. Convocar también al congreso a sesiones extraordinarias, cuando el consejo de gobierno lo estime necesario por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes.

XIX. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la corte Suprema, tribunales y juzgados de la federación, y de que sus sentencias sean ejecutadas según las leyes.

XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infractores de sus órdenes y decretos, y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

XXI. Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescripticos, con consentimiento del congreso general, si contienen disposiciones generales; oyendo al senado, y en sus recesos al consejo de gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la corte Suprema de Justicia, si se hubieren expandido sobre asuntos contenciosos."

En términos del texto antes transcrito, podemos observar que dentro de las facultades gubernamentales del Poder Ejecutivo eran las de publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso General; así mismo, tenía la facultad legislativa para expedir los reglamentos, decretos y ordenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes en general pero, preponderantemente se le facultaba, en términos de la fracción 111 del artículo antes transcrito, a "poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior", teniendo en consecuencia a su cargo el fin de ejecutar las leyes así como el gobierno del Estado.

2.3. FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857.

Al igual que la Constitución de 1824, la Constitución de 1857 adopta para su gobierno, una República "... representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".(Artículo 40)⁵²

Así mismo, el artículo 50 disponía que el gobierno de "...la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial...", no pudiendo

⁵² Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 613.

reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un sólo individuo.

El ejercicio del Poder Ejecutivo se depositaba en un sólo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", mismo que era elegido por escrutinio secreto (artículo76), por los ciudadanos de la República (Artículos35 Fracción I y 36 Fracción III), en los términos que disponía la ley electoral. La duración del titular del Poder Ejecutivo era de 4 años (Artículo78).

Como en la Constitución del 24, tenemos como facultades del Presidente, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 85, las siguientes:

"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción o estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III. Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del congreso y en sus recesos de la diputación permanente.

IV. Nombrar con aprobación del congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.

V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del artículo 72.

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

IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el congreso.

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del congreso federal.

XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

XII. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente.

XIII. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expandido de sus funciones.

XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.

Así pues, las facultades gubernativas del ejecutivo eran las de promulgar y ejecutar las leyes que expidiera el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (Fracción I del Artículo 85), pudiendo incluso proveer reglamentos, decretos y ordenes para el mejor manejo de sus despachos; empero, dichos documentos estaban sujetos a una formalidad esencial según lo disponía el artículo 88, y es a saber la siguiente: "Todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde...", ya que sin dicho requisito, tales disposiciones no tendrían los efectos para los que fueron creados.

2.4. BREVE ANÁLISIS DE LAS FACULTADES TANTO DE LOS PODERES EJECUTIVO COMO LEGISLATIVO EN AMBAS CONSTITUCIONES.

Independientemente de la denominación que se le diera al Poder Legislativo en las Constituciones de 1824 (Congreso General, integrado por dos cámaras, la de diputados y la de senadores) y la Constitución de 1857 (Congreso de la Unión, integrado por una sola cámara, la de diputados), queda claro que en ambas la facultad preponderante de tal poder es el mismo; es decir: es el órgano encargado de la creación de las leyes de la Nación.

Las facultades del legislativo en la Constitución del 24, las encontramos en los artículos 47, 48, 49 y 59, los cuales disponían a la letra, lo siguiente:

"47. Ninguna resolución del Congreso General tendrá otro carácter que el de ley o decreto,

48. Las resoluciones del Congreso General, para tener fuerza de ley o decreto, deberán estar firmados por el presidente, menos en los casos exceptuados en esta Constitución.

49. Las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto:

I. Sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

II. Conservar la unión federal de los estados, y la paz y el orden público en lo interior de la federación.

III. Mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según el acta constitutiva y esta Constitución.

IV. Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los Estados tienen ante la ley.

50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

I. Promover la ilustración; asegurado por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se

enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas, sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados.

II. Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones.

III. Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los territorios de la federación.

IV. Admitir nuevos .Estados a la unión federal, o territorios, incorporándolos en la nación.

V. Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.

VI. Erigir los territorios en Estados, o agregarlos a los existentes.

VII. Unir dos o más Estados a petición de sus legislaturas para que formen uno solo, o erigir otro nuevo dentro de los

límites de los que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes.

VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

IX. Contraer deudas sobre el crédito de la federación, y designar garantías para cubrirlas.

X. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla.

XI. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios.

XII. Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación.

XIII. Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualesquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.

XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.

XV. Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los estados de la federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

XVI. Decretar la guerra en vista de los datos que le presente el presidente de los Estados Unidos.

XVII. Dar reglas para conceder patentes de corso, y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.

XVIII. Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada Estado, y a dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio.

XIX. Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación.

XXI. Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos.

XXII. Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.

XXIII. Crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.

XXIV. Conceder premios y recompensas a las corporaciones o personas que hayan hecho grandes servicios a la República, y decretar honores públicos a la memoria póstuma de los grandes hombres.

XXV. Conceder amnistías o indultos por delitos cuyo conocimiento pertenecientes a los tribunales de la federación, en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes,

XXVI. Establecer una regla general de naturalización.

XXVII. Dar leyes uniformes en todos los Estados sobre bancarrotas.

XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.

XXIX. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario,

XXX. Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorio

XXXI. Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los estados.

Art. 59. los proyectos de ley o decreto que en segunda revisión fueren aprobados por dos tercios de los individuos de la Cámara de su origen, y no desechados por las dos terceras partes de los miembros de la revisora, pasarán al Presidente, quien deberá firmarlos y circularlos, o devolverlos dentro de diez días útiles con sus observaciones a la Cámara en que tuvieron su origen.

Por lo que respecta a la Constitución del 57, las facultades se encontraban en el artículo 72, el cual prescribía:

Art. 72. El congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal, incorporándolos a la nación.

II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Oirá en todo caso a las legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo solo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

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

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y

judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones.

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

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

IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas.

X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.

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

XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.

XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.

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

XV. Para reglamentar a modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XVI. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación, y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por mas de un mes, en las aguas de la República,

XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.

XVIII. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.

XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX. Para dar su consentimiento a fin de que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria,

XXI. Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.

XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.

XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que estas deban tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

XXIV. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terreno baldíos y el precio de estos.

XXV. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.

XXVI. Para conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad, y privilegios por tiempo limitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

XXVII. Para prorrogar por treinta días útiles el primer periodo de sus y sesiones ordinarias

XXVIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes.

XXXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.

No obstante que ambas constituciones delimitaban ampliamente las funciones o fines que debía alcanzar el legislativo, lo cual confirmaban incluso los artículos 47 de la Constitución del 24, y 64 de la de 1857, disponiendo que todas las resoluciones del Congreso tenían el carácter de Ley, para que tales resoluciones alcanzaran tal carácter se sujetaban a una formalidad: debían estar firmadas por el titular del ejecutivo, es decir, por el Presidente de la República.

Así mismo, tales constituciones disponían de la iniciativa y formación del leyes, además de corresponder al Congreso Federal por autonomacia, también podían ser propuestas por el Presidente de la Unión y por las Legislaturas de los Estados, las cuales serían observadas por el Congreso según lo prescribiera el Reglamento de Debates.

Toda propuesta o proyecto de ley, una vez discutido en el Congreso era turnado al Presidente de la República con la firma del Presidente del Congreso, pudiendo el ejecutivo hacer las observaciones pertinentes a tal proyecto⁵³ devolviéndolo al Congreso de nueva cuenta para que se discutieran las observaciones y se hicieran las adecuaciones pertinentes; en caso que el ejecutivo no hiciera observación alguna al proyecto de una ley, tenía la obligación de firmarla y, posteriormente, publicarla para su vigencia.

Cabe hacer mención que, si bien es cierto, en ambas constituciones se preveía perfectamente el derecho de veto y firma presidencial con respecto a

los proyectos de ley discutidos y sancionados por el Congreso, también lo es que, dentro del marco jurídico dispuesto por ambas constituciones, se disponía que tales trámites podían estrecharse o dispensarse en casos de urgencia notoria, calificada así por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, o en los casos exceptuados por tales constituciones, (Artículos 48 de la Constitución de 1824 y 71 de la Constitución de 1857).

CAPÍTULO TERCERO

PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN EL MARCO CONSTITUCIÓN ACTUAL.

3.1 LA DIVISIÓN DE PODERES EN SU CONTEXTO CONSTITUCIONAL.

Como se ha podido entender, la Constitución es aquel cuerpo de leyes cuyo contenido entraña, por sí mismo, la formación y estructuración del Estado Mexicano, delimitando en sus dos partes componentes, dogmática y orgánica,

⁵³ Cfr. Derecho de Veto. Capítulo 1.6

los derechos y obligaciones tanto de los gobernados como de los gobernantes, así como la forma en que tal estado se ha de organizar para la complementación de los fines para los cuales el mismo fue creado.

Así pues, dentro de la parte orgánica o forma de organización de nuestro Estado, el Poder Constituyente de 1917 propone, como forma de gobierno, al igual que las constituciones de 1824 y 1857, "...una República representativa, democrática, federal..."⁵⁴, cuyo poder público dimana del pueblo y el cual deposita y ejercita a través de "... los Poderes de la Unión... en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal..."⁵⁵.

El primer párrafo de 1 artículo 49 constitucional establece a la letra los siguientes:

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

La teoría clásica de la División de Poderes distingue y separa las funciones que ejerce el Estado en beneficio del pueblo o de los ciudadanos, y es éste el que tiene por voluntad constituirse en la República Federal a la que se hace referencia anteriormente.

En nuestra Constitución actual, la división de poderes supone el equilibrio de los denominados "Poderes de la Unión" integrantes de esa República Federal, evitando así caer en los supuestos excesos en que pudieran incurrir los poderes respecto al ámbito de sus respectivas facultades. Empero, no obstante que el principio general presupone la adaptación de la teoría clásica

⁵⁴ Artículo 40 Constitucional.

de la división de poderes, es decir, fraccionar o dividir el poder público para su mejor ejercicio a favor del beneficiario, EL PUEBLO, teoría expuesta por Montesquieu; la Constitución de 1917 retomó tal teoría así como la expuesta por Jonh Locke, mismo que enfoca dicha división del poder público, más allá de lo establecido por su predecesor destinando su teoría a la necesidad de limitar el poder público con la finalidad de impedir su abuso.

Expone Locke⁵⁵ que "... para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; por que podrían dispensarse entonces de obedecerlas leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado".

De tal forma, la división de poderes presupone el fraccionar al poder público limitando incluso las funciones que ejerce ; más sin embargo, debemos considerar que tal división no es, de ningún modo, una separación tajante o incomunicación entre los mismos, pues tal afirmación conllevaría a la idea que, necesariamente, se llegara a jerarquizar a los poderes de la unión lo cual de ninguna manera podría concebirse partiendo de las ideas en las cuales se ha basado la división de poderes adoptada por nuestro derecho constitucional. De tal forma lo establece el segundo párrafo del ya aceptado artículo 49, y en cuya parte relativa nos dice:

⁵⁵ Artículo 41, primer párrafo.

⁵⁶ Citado por Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Trigésima

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo...".

Si bien tal prohibición entraña por sí misma la parte medular de lo que la teoría de la división de poderes propone como tal, a decir de Jorge Carpizo ⁵⁷, "... la tesis mexicana,.... es que no hay división de poderes sino que existe un solo poder: el supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder."

De la opinión anterior, debemos entonces decir, que la Constitución menciona primeramente a un sólo Poder creado y constituido por el pueblo, lo que da origen, en consecuencia, cada rama del poder señalando expresamente sus facultades e, incluso, la colaboración entre ellas, ya que si no delimitara alguna de dichas facultades, simplemente no podrían ejercerse.

Tenemos entonces como ejemplo de lo anterior, que para el inicio del período ordinario de sesiones por el cual el poder legislativo hace uso de su principal función, discutir y votar las iniciativas de ley y resolver los asuntos que le corresponden (artículo 64), asistirá el titular del Poder ejecutivo y presentará un informe por escrito, en el que manifestará el estado general que guarda la administración pública del país (artículo 69).

También tenemos: la forzosa participación del Ejecutivo en la formación de las leyes, toda vez que su intervención se requiere para la publicación de las

Primera Edición. México, 1997. Pág. 212

⁵⁷ Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Ed. Porrúa/UNAM. Cuarta Edición México, 1994. Pág.452.

mismas, además de poder manifestarse respecto al contenido -DERECHO DE VETO- (artículo 72); la facultad del senado de ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo respecto al Procurador General de la República, Ministros de la Corte, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea (Artículo 76 fracción 11), así como aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebren (Artículo 76 Fracción I); la facultad de la Cámara de Diputados de analizar la procedencia penalmente por responsabilidades de los servidores públicos señalados por el Título Cuarto de la Constitución (artículo 74, fracción V); la facultad del Ejecutivo de ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública (artículo 74, fracción VI párrafo sexto).

En consecuencia de la colaboración referida, no es una mera incidencia de la Constitución; más bien es una vinculación necesaria entre los órganos principales del Poder Público para lograr su objetivo preponderante, situación que se logra a través de la coordinación de los poderes, con el ejercicio de las funciones encomendadas a cada uno de esos poderes con lo que el Órgano Ejecutivo puede realizar funciones jurisdiccionales y legislativas, el legislativo puede realizar administrativas y jurisdiccionales; y el judicial legislativas y administrativas, sin que implique tal facultad la invasión o exceso en el ámbito de sus respectivas facultades. Estas facultades se consagran, principalmente y en relación a nuestro objeto de estudio, en los artículos 73 -*Facultades del Congreso de la Unión*-, 74 -*Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados*-, 76 -*Facultades Exclusivas del Senado*-, y 89 -*Facultades del Presidente de los*

Estados Unidos Mexicanos, las cuales, sin duda alguna, serán analizadas en la medida que se desarrolle el presente capítulo.

3.2. PODER LEGISLATIVO EN SU CONTEXTO CONSTITUCIONAL.

Tal como lo dispone el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el día 5 de Febrero de 1917 y vigente hasta la actualidad, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, también denominado Congreso de la Unión, compuesto de dos cámaras a saber: una de Diputados, electos en su totalidad cada 3 años, y una de Senadores la cual se renovara en su totalidad cada 6 años (artículo 51 y 56 Constitucionales),

Tenemos así que la Constitución actual adopta, al igual que la de 1824, el Sistema Bicamarista para el ejercicio del Poder Legislativo, correspondiendo a la Cámara de Diputados la representación popular, y a la Cámara de Senadores la de los Estados de la Federación.

El origen del Sistema Bicamaral lo podemos ubicar en Inglaterra hacia el siglo XIV, inspirada de la institución del parlamento, compuesto por la cámara Baja o de los Comunes, como representantes de la burguesía y del pueblo así como la Cámara Alta o de los Lores, como representantes de la nobleza, El parlamentarismo, como forma de gobierno, deposita en un individuo denominado Rey la jefatura de gobierno, correspondiendo la administración precisamente al parlamento.

Posteriormente, como resultado de la independencia de las Colonias Inglesas del Norte de América, el naciente Estado Norteamericano adopta o recoge del gobierno inglés el Sistema Bicamarista, el cual plasma en su naciente Constitución; sin embargo, a diferencia del sistema inglés y en función de su forma Federal, la Constitución en vez de dividir al Poder Legislativo bajo un criterio de clase social, consideró más apropiado una cámara que reflejara los intereses de la población, y la denominó Cámara de Representantes; mientras que la Cámara de Senadores, se estableció como representante de las entidades federativas.

En México al igual que en los Estados Unidos de Norteamérica, el Federalismo es la base del Sistema Bicamaral, aunque el desarrollo de éste sea ampliamente distinto al del país vecino.

Así pues, como hemos estudiado anteriormente, las Constituciones de 1824 y 1857 adoptaron el Sistema Bicamaral, con la salvedad de que esta última Constitución lo hace con una reforma realizada en 1874; lo anterior fue así, dadas las nefastas experiencias vividas por el México Independiente desde la promulgación y vigencia de la Constitución de 1824 hasta la promulgación de la de 1857, período en el cual, las distintas constituciones prevalecientes vaciaron el verdadero fin que suponía la Cámara de Senadores (en el Federalismo), de tal modo que para el Constituyente de 1856 - 1857 la razón para suprimir tal facción del Legislativo obedecía a que se le consideraba una

"...asamblea aristocrática, de carácter conservador y obstáculo que impedía la expedición de leyes progresistas".⁵⁸

Como hemos manifestado, fue en 1874 cuando se reforma la Constitución de 1857 introduciendo de nueva cuenta al Federalismo Mexicano el Sistema Bicamarista tal y como se concibió en la doctrina establecido por la Constitución Norteamericana. Como resultado de una circular fechada el 14 de agosto de 1867 por la que Sebastián Lerdo de Tejada -quien fungía entonces como Ministro de Relaciones Exteriores durante el Gobierno Juarista-, propone como reforma Constitucional la sustitución del Sistema Unicamaral a Bicamaral, ya que este sirve "...para combinar en el Poder Legislativo el elemento popular y el elemento federativo..."⁵⁹ para que además "... modere convenientemente en casos graves algún impulso excesivo de acción de la otra..."⁶⁰; y así fue como se estableció de nueva cuenta el Sistema Bicamaral, mismo que adoptó nuestra Constitución vigente, y se ha conservado hasta nuestros días.

No obstante la aplicación práctica que pudiera darse el sistema bicamaral, Felipe Tena Ramírez⁶¹, nos señala las ventajas teóricas que establecen el Poder Legislativo Bicamaral sobre los Unicamarales, los cuales son, a saber las siguientes:

⁵⁸ Zarco, Francisco. Op. Cit. Pág. 439.

⁵⁹ Dublán y Lozano: Legislación Mexicana, (Citado por Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. pág. 273).

⁶⁰ IDEM.

⁶¹ Op. Cit. pág. 270

- En primer lugar tenemos que, la división del Poder Legislativo en dos cámaras debilita a sí mismo su poder, ya que de residir en una sola cámara sería más poderoso que el resto de los poderes constituidos, lo cual estaría fuera del principio de la división de poderes instituidos en la Constitución. De tal forma al adoptarse al Bicammarismo se logra equilibrar la fuerza de los poderes políticos.
- Así mismo, se considera que de surgir una confrontación entre una de las cámaras del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo (confrontación mas realizable, dada la preponderancia establecida por el marco constitucional), la existencia de dos cámaras permite la resolución del conflicto mediante la intervención mediadora de la cámara no involucrada en el mismo.
- Por último se ha establecido que dada la importancia que tiene la función legislativa para el acorde desarrollo del país, es prudente que la iniciación discusión y aprobación de leyes se haga con el mayor de los cuidados, por lo que la segunda cámara es en sí una garantía para la reflexión y participación de las dos cámaras, moderando una a la otra, permitiendo en consecuencia la discusión sucesiva de una ley de dos foros independientes entre sí.

3.2.1. FACULTADES: LEGISLATIVA, EJECUTIVA Y JUDICIAL.

El Congreso General o Congreso de la Unión, como depositario del Poder Legislativo, tiene como facultad preponderante la función legislativa, la cual se traduce como la encomienda de la elaboración de las leyes a través de

la iniciativa, discusión, aprobación, reforma o derogación de las leyes con carácter de generales, abstractas y obligatorias,

Parece corroborar lo anterior, lo establecido por el artículo 70, en su primer párrafo y que a la letra dice, en la parte que nos interesa, lo siguiente:

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

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

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

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

En consecuencia de lo transcrito, las resoluciones del Congreso de la Unión sólo pueden tener el carácter de ley o decreto, si reúnen las formalidades establecidas por el artículo 72; no obstante esto, se debe aclarar que los preceptos citados así como el artículo 71 forman parte de la actividad o función legislativa,

Si bien la Constitución establece en el artículo a análisis, que tendrán el carácter de ley o decreto todas las resoluciones emanadas del Congreso General, en ninguna parte de la propia Constitución se hace diferenciación alguna; lo cual podría llevarnos a la apreciación de que ambas, por ser emanadas del poder que por antonomasia las debe crear, tienen la misma jerarquía; empero, tal apreciación podría resultar ser falsa, toda vez que de ningún modo se les podría considerar jerárquicamente iguales.

Al respecto, manifiesta Tena Ramírez⁶², que al ser tomada la transcripción en la Constitución de 1857, del artículo 43 de la Ley Tercera de la Constitución Centralista de 1836, se omitió la definición de ley y decreto, las cuales se encontraban en el artículo 36 de la Constitución en comento, el cual disponía:

"Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas."⁶³

Por tanto, debemos concluir al respecto que tendrán el carácter de ley los actos legislativos cuyos elementos característicos son la abstracción, la impersonalidad y la generalidad, y en oposición a éstos, los decretos, cuyas características son las de regir, únicamente, al caso o casos concretos y

⁶² Op. Cit. Págs. 284 y 285.

⁶³ IDEM.

particulares que prevén, sin que puedan rebasar el fin por el que fueron creados.

Como hemos manifestado anteriormente, los artículos 71 y 72 son parte de la actividad o función legislativa.

El artículo 71 dice a la letra:

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

I. Al Presidente de la República;

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

III. A las legislaturas de los Estados,

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

Este artículo nos constriñe a uno de los actos del proceso legislativo: la Iniciativa. Si bien este artículo determina quienes son competentes para iniciar leyes o decretos, ocuparemos por el momento nuestro estudio a la facultad referida al Congreso de la Unión y sus partes componentes, así como su trámite.

El primer párrafo del artículo en comento, preceptúa los individuos con plena capacidad o reconocimiento expreso para iniciar las leyes, por lo que se dice que "... no cualquier persona tiene derecho..."⁶⁴ a iniciarlas; en lo que respecta al pueblo, implícitamente se tiene que al ser éste el que rige a los diputados y senadores, tienen a través de estos su representación y, por tanto, al ser conocedores de las necesidades del pueblo que los eligió, son los encargados de presentar las iniciativas en nombre de él. No obstante esto, es necesario transcribir lo dispuesto por el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, mismo que señala lo siguiente:

"Artículo 61: Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones determinarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones".

Por tanto, tal como lo dispone el artículo supracitado, los ciudadanos, organismos o autoridades no tienen la facultad expresa de iniciarlas; sin embargo, a través de los artículos 8 y 35 fracción V Constitucionales, pueden proponer la iniciativa en ejercicio del derecho de petición previsto por tales artículos, pero insistimos, sólo para proponer la iniciativa, pues tal como dice Tena Ramírez, "...debe entenderse que cuando se admite una proposición de

⁶¹ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 285.

*NOTA: VER ANEXO 2.

particulares, la hace suya la Comisión para presentarla como iniciativa propia, pues si se presentara como iniciativa de un particular se infringiría el artículo 71, reconociendo la facultad de iniciar a quien constitucionalmente carece de ella⁶⁵.

El segundo párrafo del artículo 71 establece como trámite que las iniciativas del Presidente de la República, de las legislaturas de los estados, así como de las diputaciones de los mismos pueden ser presentadas ante cualquiera de las Cámaras del Congreso, a excepción de aquellas cuya referencia se encamine a empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento, pues en tales casos la iniciativa debe presentarse ante la Cámara de Diputados.⁶⁶ Posteriormente, las iniciativas pasarán a la Comisión que corresponda, dependiendo del tema de que se trate, para su estudio y dictamen.

En lo que respecta a las iniciativas propuestas por alguna de las cámaras del Congreso General, tienen que presentarse ante sus respectivas Cámaras para que también pasen a Comisión. (Artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General).

El artículo 72 dispone textualmente en su primer párrafo:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se

⁶⁵ Op. Cit Pág. 286.

⁶⁶ Artículo 72 inciso h) Constitucional.

discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

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

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el congreso cerrado o suspendido sus 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 ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán, nominales.

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado **por la mayoría**

absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a), pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharon en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiera, 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 sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

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

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

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

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

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras,

cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

El párrafo único del artículo en cuestión, en correlación con el inciso h) del mismo, así como el diverso 63 del Reglamento del Gobierno Interior del Congreso, nos habla que la discusión de toda ley o decreto puede iniciarse en cualquiera de las Cámaras con una salvedad, "*CUYA RESOLUCIÓN NO SEA EXCLUSIVA DE LAS CÁMARAS*", ya que en tal caso se iniciará en la cámara de cuya competencia exclusiva corresponda.

Así tenemos, que el proceso formal para la formación de las leyes se encuentra en los artículos 71, segundo párrafo y 72 constitucionales, el cual se compone de acuerdo a los distintos incisos de éste último artículo.

El inciso a) determina que la ley discutida y aprobada por ambas cámaras -*EN TAL PROCESO, EL CONGRESO SE DIVIDE EN CÁMARA DE ORIGEN Y CAMARA REVISORA*-, será enviada al ejecutivo o al Presidente de la República cumpliendo los requisitos establecidos por el artículo 70, es decir, firmadas por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, debiendo cumplir el Ejecutivo con la obligación de publicarla si no tuviere observación que hacer (Artículo 89 Fracción I).

Por su parte, el inciso b) señala que si el proyecto enviado al Ejecutivo no es devuelto con observaciones a la cámara de origen en un plazo de 10 días útiles, se entiende que ha sido aprobada sin declaratoria expresa, por lo que se debe publicar como se ha reseñado en el inciso a). Al manifestarse en este inciso la facultad del Ejecutivo a hacer observaciones, nos esta refiriendo al denominado DERECHO DE VETO⁶⁷.

El inciso c) establece que si el proyecto de ley o decreto ha sido desechado, en todo o en parte por el Ejecutivo, se devolverá con sus observaciones a la cámara de origen para que la sometan de nuevo a discusión, Posteriormente, aprobado el proyecto por las dos terceras partes del número total de votos, pasa a la cámara revisora la que lo tendrá que aprobar con el mismo número de votos y pasará al Ejecutivo para que lo promulgue, de acuerdo a lo referido por los artículos 70 y 89 fracción primera ya referidos. El mismo inciso establece que las votaciones de ley o decreto deben ser nominales, lo cual si bien no es definido por la propia Constitución, los artículos 97, 147 y 148 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso establece, esencialmente que después de haberse discutido el proyecto en conjunto, cada miembro de la cámara debe ponerse de pie y pronunciar en voz alta su nombre y apellido, así como la expresión "sí" o "no"; al mismo tiempo un secretario apuntará a quienes aprueben y a otro a quienes no lo hagan en un segundo momento, cada miembro de la Cámara repetirá tal solemnidad, respecto de cada uno de los preceptos del proyecto. Tal solemnidad, como se ha dicho, no es expresada por la Constitución, pero si se impone como obligación de llevarse a cabo.

⁶⁷ Cfr. Supra. Capítulo 1.6.

El inciso d) establece a que si un proyecto es desechado en su totalidad por la cámara revisora, volverá a la cámara de origen con las observaciones pertinentes, para enseguida ser discutido de nueva cuenta por ésta, y si la aprueba a través de la votación de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, volverá a la revisora, para que sea sometida a su consideración y si la aprueba, pasará al Ejecutivo para su publicación. Sin embargo, si es desechado de nueva cuenta tal proyecto, no puede volver a presentarse en el mismo período de sesiones, situación que puede considerarse como una suspensión al proceso legislativo.

El inciso e) refiere que si un proyecto de ley o decreto es desechado en parte, modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de origen versará sólo en lo que respecta a lo desechado o sobre lo modificado o adicionado, por lo que ya fue aprobado no es susceptible de modificarse; si las modificaciones o adiciones son aprobadas, el proyecto pasará al ejecutivo. Así mismo el inciso en análisis establece, que si la revisora desaprueba las modificaciones o adiciones de nueva cuenta, sólo turnará al Ejecutivo la parte ya aprobada para que la aplique; pero si la cámara revisora insiste en realizar las modificaciones o adiciones, la totalidad del proyecto tendrá que ser presentado hasta el siguiente período de sesiones, excepto cuando ambas cámaras acuerden la expedición del proyecto sólo con los artículos aprobados reservando el estudio de las modificaciones o adiciones para el siguiente período de sesiones.

Esta última situación, así como la establecida por el inciso d), en relación con el g), se establece como una obligación dentro del proceso legislativo, el no volver a estudiar un proyecto desechado sino hasta el siguiente período de sesiones, salvo lo exceptuado por el inciso e).

El inciso f) determina que para la interpretación, reforma o derogación de las leyes ya publicadas con anterioridad, deben observarse los mismos trámites establecidos en los incisos ya mencionados. Cabe aclarar que el término "*interpretar*" se debe entender como una mera aclaración o depuración, pues quien tiene la facultad exclusiva de interpretación de la ley, según la división de poderes acogida por nuestra Constitución, es el Poder Judicial.

El inciso i) establece que las iniciativas de leyes o decretos se discutirán, de manera preferente a la Cámara que se presente; sin embargo, cuando transcurran un mes desde que se haya pasado el proyecto de ley o decreto a su comisión dictaminadora de acuerdo con la naturaleza del tema, sin que esta rinda su dictamen, el proyecto puede presentarse y discutirse en otra cámara.

Por último, el inciso j) determina que el Ejecutivo no puede hacer observaciones (es decir, de hacer uso del veto) a las resoluciones del Congreso o de alguna de sus cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, cuando se trate de la declaración de acusación emitida por la Cámara de Diputados, respecto a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. De igual forma, en relación con el artículo 67 constitucional,

el Ejecutivo no puede hacer uso del derecho de veto a la convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

No obstante que los incisos mencionados explican precisamente el proceso de formación de las leyes, compartimos la crítica realizada por el propio Tena Ramírez⁶⁸, ya que el Constituyente de 1917 no sólo incurrió en el mismo error en el cual cayó el reformador de 1874 al proveer en la Constitución de 1857 todos los detalles en los trámites y no se reservó para el Reglamento del Congreso, lo que al mismo corresponde, conforme a una acertada técnica jurídica, sino que al incluirlo en la Constitución Mexicana, sea la de 1857 o la actual, incurrieron en la impropiedad al señalar "...que pertenece a los ordenamientos secundarios, por lo que además adolecieron de obscuridad y desorden en la profusa tramitación que instituyeron."

En tanto, es pertinente resumir tales incisos, ya que los mismos se componen básicamente en cinco etapas, a saber:

PRIMERA. La iniciativa: aquella que presentan las personas con facultades para hacerla (Artículo 71), ante el Congreso de la Unión;

SEGUNDA. La discusión: para la cual el Congreso se divide en dos.- la Cámara de Origen y la Cámara Revisora, siendo la primera de ellas quien realiza los trámites necesarios para dar consistencia a las leyes o decretos y una vez aprobados pasan a la segunda, la cual como lo dice su propia denominación revisa el contenido del proyecto; sólo cuando están de acuerdo ambas cámaras se pasa al siguiente punto;

⁶⁸ Op. Cit. Pág. 291.

TERCERA. Aprobación: Lo cual consiste precisamente en el acuerdo entre las dos Cámaras:

CUARTA. Sanción: al ser aprobado el proyecto, se entrega al Presidente de la República, el cual tiene el derecho de veto, si hace uso de tal derecho, regresará el proyecto al segundo punto:

QUINTO. Promulgación o Publicación: al ser aprobado el proyecto por el Poder Ejecutivo, tiene la obligación impuesta por el artículo 89 fracción I de publicarlas de manera inmediata, tal como lo dispone el inciso a) del artículo 72, en el órgano oficial destinado para tal caso, es decir, el Diario Oficial de la Federación, para que tal proyecto tenga el carácter de ley o decreto, según corresponda.

El objeto de la publicación del proyecto es precisamente para la vigencia del mismo, mas sin embargo la Constitución no hace mención al respecto, por lo que análogamente debemos remitirnos al artículo 30 del Código Civil el cual establece a la letra lo siguiente:

"Artículo 31).- Las leyes, reglamentos, circular 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 fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad".

Así tenemos que al publicarse en el periódico oficial, o en términos correctos "Diario Oficial de la Federación", el proyecto comienza sus efectos a los tres días de tal publicación, mismo que es conocido en la doctrina como SISTEMA SUCESIVO, y al transcurrir tal término se considera obligatorio, tal como lo dispone el artículo 4° del Código mencionado y que dice:

"Artículo 4°.- Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior".

Puede incluso establecerse la vigencia del proyecto el mismo día de su publicación, sistema al que se le conoce como SIMULTANEO, rigiéndose por lo establecido en el párrafo segundo del artículo 3° del Código Civil.

El artículo 73 dispone la facultades cuya competencia es exclusiva del Congreso General, no obstante que existen otros artículos de la propia Constitución que asignan otras facultades a tal poder. Tal competencia, a decir de Ignacio Burgoa Orihuela ⁶⁹, es de carácter "...cerrada o limitativa, ya que... sólo puede expedir leyes en las materias que expresamente consigna la Constitución."

Si bien es cierto, como ya ha sido apuntado, la función primordial del Congreso de la Unión es la de legislar, tal facultad no la excluye de ejercitar las facultades correspondientes a los otros poderes del Supremo Poder de la

Federación, Ejecutivo y Judicial, es decir, respecto a las funciones administrativa y jurisdiccional.

Dispone textualmente el artículo 73.-

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- II. (Derogada);
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:
 - 1°. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.
 - 2°. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
 - 3°. Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se bate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.
 - 4°. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.
 - 5°. Que sea votada la elección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

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

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

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI. (Derogada);

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;

VIII. Para a dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos

públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Así mismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a

reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

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

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

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

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

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

XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos;

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

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

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

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

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

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichos instituciones; para legislar sobre monumentos

arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, así como para dictar las leyes encaminados a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

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

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República; XXVIII. (Derogada);

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

1°. Sobre el comercio exterior.

2°. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27.

3°. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4°. Sobre servicios públicos concesionarios o explotados directamente por la Federación; y

5°. Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica.
- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- d) Cerillos y fósforos.
- e) Agua miel y productos de su fermentación.
- f) Explotación forestal; y
- g) Producción y consumo de cerveza.

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

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

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

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

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

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

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

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

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y

todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”

Las materias o facultades comprendidas en el presente artículo se sintetizan, básicamente, en tres:

A) Facultades Legislativas: esta es la función primordial del Congreso de la Unión, tal como ha sido afirmado anteriormente, las materias que el propio precepto integra, separada pero sucesivamente, respecto a lo que debe legislar.

Así tenemos:

***LEGISLAR EN MATERIA ECONÓMICA:** tal como lo disponen las fracciones X, XVII y XVIII, en lo referente a la importancia de legislar en lo que a la economía nacional, al crear los ordenamientos que regulen las materias previstas por las fracciones en cita, así como en el comercio, seguridad pública y las relaciones a nivel doméstico e internacional.

Disponen también las fracciones XXIX-C, XXIX- D, XXXIX-E, XXXIX-F y XXXIX-G, legislar acerca de cuestiones tales como los asentamientos humanos, relacionado directamente con el párrafo tercero del artículo 27, planeación nacional del desarrollo económico y social, programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico que tiendan esencialmente el abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, socialmente necesarios; promoción de la inversión mexicana, regulación de la inversión extranjera,

transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional; y protección del ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico. En consecuencia, tenemos que en materia económica, el Congreso tiene la facultad de legislar primeramente en materia económica general, de acuerdo a las tres primeras fracciones mencionadas, y en lo que a la planeación económica y de desarrollo se refieren las otras cuatro fracciones.

***LEGISLAR EN MATERIA FINANCIERA:** EL Estado realiza diversas actividades para la ejecución de sus fines, encaminados a "...la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales."⁷⁰ A decir de Sergio Francisco de la Garza⁷¹, la participación del poder legislativo, específicamente del Congreso, "...se manifiesta de la manera siguiente: expide las leyes que crean las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (Artículo 73, fracción VII), da bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos y reconoce y manda pagar la deuda nacional (fracción VIII), crea y suprime empleos públicos de la federación y señala, aumenta y disminuye sus dotaciones (fracción XI)..."; y para establecer contribuciones, en las materias previstas por la fracción XXIX-A.

⁷⁰ De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa, Décima Octava Edición. México, 1994. Pág. 5.

⁷¹ Op. Cit. Pág. 88.

*** LEGISLAR EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR Y DEFENSA EXTERIOR:** Establecen las fracciones XII, XIII, y XV la facultad del Congreso de intervenir en la defensa de la soberanía nacional, expidiendo las leyes necesarias para: decretar la guerra, previo análisis de la situación y de los elementos que el Presidente de la República les presente, para que sea éste, en términos del artículo 89 fracciones VII y X, quien proceda a declarar la guerra por ser encargado de la política exterior; las relativas al derecho marítimo de paz y guerra, organización y sostenimiento de las fuerzas armadas y la Guardia Nacional.

*** LEGISLAR EN MATERIA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO:** tal como lo dispone la fracción XX, esta facultad se enfoca a la organización del cuerpo consular y diplomático, con arreglo a lo dispuesto por los artículos 89 fracción III y 76 fracción II.

*** LEGISLAR EN MATERIA POLÍTICA SOCIAL:** dispone la última hipótesis de la fracción X la facultad del Congreso de expedir la legislación reglamentaria del artículo 13, por lo que debe entenderse a las leyes que hace referencia tanto a la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Así mismo, la fracción XXV faculta al Congreso para establecer las escuelas de nivel elemental, medio superior y superior, técnicas, de cultura, agricultura, bellas artes, entre otras, lo cual se complementa con la fracción VIII del artículo 3°.

* **LEGISLAR EN MATERIA PENAL:** la fracción XXI se concreto a facultar al Congreso para proveer la legislación ordinaria de carácter penal federal, previendo los delitos y las penas que deben conpurgar los individuos que se coloquen en las hipótesis previstas por tales ordenamientos.

B) Facultades Administrativas: como se ha expresado, las facultades del Congreso no se constriñen tan sólo a la esfera de su competencia, sino que también tiene facultades ajenas a la elaboración de leyes, por lo que se le posibilita la realización de determinados actos que pueden estar relacionados con materias como división territorial y los empleos públicos.

Así tenemos que la **fracción I** del artículo en comento establece la facultad a favor del legislativo para admitir nuevos estados en la Federación, previéndose así la posibilidad de que el país ensanche sus límites territoriales una vez que las Cámaras, mediante un procedimiento razonado, lo declaren procedente.

La **fracción III** establece la posibilidad, requisitos y procedimientos de la formación de nuevos estados dentro de los límites existentes.

La **fracción VI** faculta al Congreso para dar solución a las controversias que pudieran suscitarse por límites territoriales, excepto cuando se trate de controversias contenciosas, en cuyo caso el artículo 105 faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; para resolver las controversias de tal naturaleza.

La fracción V faculta al Congreso para cambiar la residencia de los supremos Poderes de la Federación.

En lo que respecta a la facultad de crear y suprimir empleos federales y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, tal como lo dispone la fracción XI, en razón de que compete al Congreso, en relación a los artículos 74 fracción IV y 75, como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto anual de gastos federales, PRESUPUESTO DE EGRESOS E INGRESOS, así como señalar la retribución que corresponde a un empleo que esté establecido por ley.

En cuanto a tal facultad, debemos establecer igual que Burgoa Orihuela⁷² que "...rige el mismo principio consignado en el artículo 124 constitucional, en cuanto que sólo son ejercitables en los casos que expresamente prevea la Constitución Federal."

C) **Función Jurisdiccional:** en cuanto a tal función, se prevé un solo caso en que el Congreso de la Unión, mismo que se encuentra en la fracción XXII, consistente en conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación; la finalidad de tal función es la de extinguir la acción penal y su sanción.

3.3. EL PODER EJECUTIVO EN SU CONTEXTO CONSTITUCIONAL.

Hemos dicho ya que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en los tres poderes que contempla nuestro sistema constitucional.

Dentro de esa división, el artículo 80 dispone que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, se deposita en un solo individuo al que se le denomina 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'.

Al depositarse el ejercicio de este poder en un sólo individuo, adopta la Constitución el sistema unipersonal o, en términos correctos en lo que a la doctrina se refiere, al sistema presidencial, en contraposición al sistema parlamentario.

El Sistema Parlamentario, como ya se ha visto, antepone su actuación a la del encargado del Poder Ejecutivo y la de este Poder se encuentra completamente dependiente a la disposición del Parlamento, es decir, al estar supeditado el ejercicio de las facultades del Ejecutivo a las del Legislativo, los actos de este poder se reflejan en los del Ejecutivo. Al respecto manifiesta Burgoa⁷³ que "...el hecho de que un órgano esté subordinado a otro en cuanto a la integración y permanencia del elemento humano que lo personifique, elimina toda posibilidad de colaboración en el sentido político del concepto...".

En el Sistema Presidencial, contrariamente al otro sistema, por lo general se deposita el ejercicio en un sólo individuo, el cual actúa con

⁷² Op. Cit. Pág. 671.

⁷³ Op. Cit. pág. 736.

independencia en la dirección política, "se llama presidencial porque en la forma republicana es en la que el jefe del Ejecutivo, esto es, el Presidente, halla el ambiente propicio para ser independiente de la asamblea deliberante."⁷⁴

Luego entonces, al no haber subordinación del Ejecutivo al Legislativo, aquel adquiere cierto predominio sobre éste, lo cual se corrobora a través de las funciones que ejerce en cumplimiento a la facultad que le enviste.

Así pues, tenemos que nuestra Constitución acoge el Sistema Presidencial, cuyo origen se remonta a la Constitución Norteamericana; pero basta decir que los matices con los que se ha desarrollado en nuestro país, distan mucho de la forma en que se ha desarrollado en aquel país o en los demás que han tomado para sí tal sistema.

Lo anterior es así, ya que el Sistema Presidencial Mexicano ha rebasado la doctrina con la práctica, al concentrar en el poder ejecutivo, mayores facultades que las que por antonomasia le corresponden, colocándose muy por arriba de los poderes legislativo y judicial.

Lo que impide que dicho sistema degeneren en autocracia, dice Burgoa⁷⁵, es la necesaria sustracción de las funciones legislativa y jurisdiccional de ese extenso ámbito, sin perjuicio de que excepcional o temperamentalmente el presidente intervenga en ellas. Sin esa sustracción,

⁷⁴ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. 254

⁷⁵ Op. Pág. 740.

que hace pervivir el principio llamado separación de poderes", el Sistema Presidencial absorbería la democracia al extremo de eliminarla."

Independientemente a esto, debemos remitirnos a la valoración y análisis de lo dispuesto por la Constitución, toda vez que el objeto de este capítulo es el comprender la posición del Ejecutivo en su contexto así como las facultades que se lo permiten, por lo que tal análisis debe remitirse a lo jurídico y dejar a un lado lo político, social, cultural, etc., ya que su influencia es objeto general del siguiente apartado.

Tenemos entonces que la Constitución adopta el Sistema Presidencial, tal como lo dispone el artículo 80, elegido directamente por los ciudadanos de la República, en términos de lo dispuesto por los artículos 34 y 35 fracción I constitucionales y el correlativo artículo 81.

El poder ejecutivo tiene a su encargo, en amplio sentido, todas las tareas de ejecución de las leyes así como el gobierno del Estado. Dice Burgoa que "...el Poder Ejecutivo, también llamado administrativo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente." ⁷⁶

Antes de analizar las facultades del Poder Ejecutivo, es necesario manifestar que, si bien es cierto el artículo 80 refiere que tal poder se

deposita en un sólo individuo, el artículo 89, que prevé precisamente las facultades y obligaciones del mismo, en la fracción II establece la facultad del titular del Ejecutivo de nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho, agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y demás empleados de la Unión, los cuales están comprendidos, incluso, en los artículos 90, 91, 92 y 93 constitucionales.

El objeto de tales funcionarios no es el de ser depositarios del Poder Ejecutivo, pues tal afirmación llevaría a contraponerse a lo dispuesto por el multicitado artículo 80; es más bien, en cierto modo, el de colaborar con el titular del Ejecutivo o Presidente de la República, y llevar así la Administración Pública Federal a un mejor desempeño o despacho, distribuyéndose los negocios entre tales funcionarios con arreglo a lo que disponga la Ley Orgánica que para el efecto expidió el Congreso de la Unión para su exacta observación (Artículo 90).

En consecuencia, como lo afirma Tena Ramírez⁷⁷, no son depositarios del Poder Ejecutivo, pero "...sí deben figurar como sus colaboradores y, por lo tanto, como integrantes de la organización constitucional de aquel Poder...", situación que corrobora aún más el carácter Presidencial del Sistema adoptado por la Constitución.

3.3.1. FACULTADES: LEGISLATIVA, EJECUTIVA, JUDICIAL Y FACULTADES

76 Op. Cit. Pág. 729.

77 Op. Cit. Pág. 465.

EXTRAORDINARIAS.

Al igual que el Congreso de la Unión, la facultad preponderante del Poder Ejecutivo es la de ejecutar las leyes, así como el gobierno o administración del Estado con arreglo a ellas.

No obstante tal afirmación, no se puede decir que la esfera a que se constriñe el Ejecutivo de la Unión sea de carácter exclusivamente de la ejecución o administración, ya que si bien la Constitución contempla una división de poderes, no se debe considerar tal división absoluta o estrictamente aplicable, toda vez que "...no es posible adoptar rígidamente el principio de división o separación de poderes, en el sentido de que cada una de las funciones del Estado se deposite en tres categorías diferentes de órganos de autoridad que por modo absoluto y total agoten su ejercicio con independencia o aislamiento unos de otros, de tal manera que el órgano ejecutivo no pueda desempeñar la función legislativa ni la judicial, que el órgano legislativo sólo deba crear leyes y que los órganos judiciales únicamente puedan realizar la función jurisdiccional."⁷⁸

Por el contrario, tal como se ha visto en el capítulo referente a la división de poderes de esta misma tesis, debe existir una colaboración entre las partes que conforman el Supremo Poder de la Federación, para así llevar a cabo sus respectivas funciones.

⁷⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Pág 773.

Tal situación se confirma en la propia Constitución, pues como veremos enseguida, la participación del Poder Ejecutivo en alguna de las actividades reservadas al Legislativo, son previstas por este cuerpo de leyes, sin que tal situación pueda considerarse como una invasión de la esfera competencial de los otros dos poderes.

El artículo 71 fracción I dispone la participación del Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes, específicamente en el caso de la iniciativa de las mismas, con la facultad de proponerlas.

La explicación más simple a esto nos la da Felipe Tena Ramírez, al manifestar que "...nuestra Constitución lo asocia a la función legislativa... (pues) se reconoce que el Ejecutivo esta en (tal) aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas...",⁷⁹ como resultado de su periódica actividad gubernativa.

Al respecto cabe agregar la opinión de Burgoa⁸⁰, en el sentido de que es este funcionario quien suele proponer iniciativas con menos errores y mayor sentido objetivo, al contrario de las provenientes de los diputados o senadores, pues suelen ser tendientes a la demagogia política.

Se debe aclarar en este punto, que si bien se faculta al Presidente de la Unión a iniciar leyes o decretos, no legisla materialmente hablando, sí

⁷⁹ Op. Cit. Pág. 286

⁸⁰ Op. Cit. Pág. 276

⁸¹ Cfr. Derecho de Veto Capítulo 1.6.

participa en el proceso de formación de leyes o decretos, tal como lo disponen los artículos 72 y 89 Fracción I.

Respecto al primer artículo en cita, disponen los incisos que conforman la participación del Ejecutivo, en el sentido de que los proyectos de ley o decretos puedan publicarse una vez aprobados por las cámaras componentes del Congreso, pasarán al Ejecutivo para que las publique en caso de no hacer uso del derecho de veto⁸¹, por lo tanto, tenemos que participar con el VETO y la PUBLICACIÓN de los proyectos de ley o decreto derivados del proceso de formación.

El artículo 89 dispone lo siguiente:

“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,
 - II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o 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;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;
- 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;
- 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 Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;
- 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. En 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 prescripción 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;
- 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 expedito de sus funciones;

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

XIV. Conceder, conformes las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

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

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con 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. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución."

La fracción I, como se ha dicho, dispone la facultad de promulgar las leyes expedidas por el Congreso, lo cual lleva al reconocimiento de la existencia de una ley y la orden de que se cumpla después de haber sido publicada. Así mismo, tal fracción lo faculta a ejecutar las leyes; es decir, convertir los mandamientos del Legislativo o leyes a la realidad de todo orden, político, económico, social, etc., atribuyéndole para tal caso la facultad de reglamentar al respecto.

Aún cuando tal facultad no se encuentre establecida expresamente por la Constitución, "el artículo 92 supone que los reglamentos existen, por más que no consigne la facultad de expedirlos, cuando dice que todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Despacho."⁸²

Sin embargo, tal facultad únicamente es aplicable cuando el reglamento se refiera a la materia administrativa⁸³, no así a las correspondientes a los órganos legislativos o judiciales, pues en tal caso sí habría una flagrante injerencia a su esfera competencial y, por consecuencia, sí se rompería el multicitado principio de la división de poderes.

Vale la pena citar lo expuesto por Burgoa Orihuela⁸⁴ al respecto:

" El ejercicio de la facultad presidencial de que tratamos se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por ello, dicha facultad se

⁸² Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág.465.

⁸³ No se debe confundir con la ley reglamentaria, ya que esta es dictada por el poder legislativo, en estricto cumplimiento de la función conferida expresamente por la Constitución así como las materias en que las mismas prevee.

⁸⁴ Op. Cit. Pág. 780.

califica como materialmente legislativo aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados "reglamentos heterónomos" que, dentro de la limitación apuntada, sólo el Presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario, y ni siquiera los Secretarios de Estado o jefes de departamento, tienen competencia para elaborarlos."

Por último, cabe agregar al respecto, que tales reglamentos son jerárquicamente inferiores a las leyes dictadas por el Congreso de la Unión así como de la misma Constitución, por lo que sólo son aplicables a la esfera para la que fueron creadas.

Las facultades administrativas contempladas en el resto de las fracciones del artículo en análisis pueden sintetizarse del siguiente modo:

***FACULTADES PARA EXTENDER NOMBRAMIENTOS (FRACCIONES II, III, IV, XVI, XVIII):** tales facultades las puede ejercer de forma por demás libre al nombrar a los secretarios de despacho, por ser colaboradores, para el mejor logro de su actividad, sobre todo por la responsabilidad que tiene en la política interior y exterior del país así como la administración pública. No obstante lo anterior, al nombrar a los agentes diplomáticos, ministros y cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores de las Fuerzas Armadas, empleados superiores de Hacienda y Procurador General de la República, debe ponerlo a

consideración del Senado, por corresponder como facultad exclusiva del órgano relativo al Congreso de la Unión (Artículo 76 Fracción II). Al nombrar al resto de los oficiales de las Fuerzas Armadas, está obligado a hacerlo con arreglo a las leyes que se expidan para tal efecto (Fracción V) por el Congreso (Artículo 73, Fracción XV).

*** FACULTADES EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR Y EXTERIOR DE LA NACIÓN (FRACCIONES VI Y VII):** estas facultades las ejerce el Presidente de la República por ser el encargado de las políticas interior y exterior del país, recayendo en consecuencia la responsabilidad de velar por la paz y el orden dentro del territorio nacional y organizar su defensa frente a cualquier agresión de cualquier nación extranjera, por ser el Jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armada y Fuerza Aérea, estando incluso investido de la facultad para declarar la guerra (Fracción VIII). Tales facultades se deben someter a consideración del Congreso General (Artículo 73 Fracción XII) y del Senado (Artículo 76 Fracción IV).

*** FACULTADES EN MATERIA DE POLÍTICA INTERNACIONAL (FRACCIÓN X):** el Presidente de la República, como se ha referido en repetidas ocasiones, es encargado de la política exterior del país, por lo que representa ante las demás naciones al Estado Mexicano y dirige las relaciones internacionales, por lo que se le faculta a celebrar tratados internacionales necesarios, previa aprobación del senado (Artículo 76 Fracción I). Sin embargo, esta fracción establece los principios a los cuales se debe remitir el titular del Poder Ejecutivo para la conducción de la política exterior, a saber: 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.

Tenemos como otro tipo de Facultades administrativas del Ejecutivo las siguientes:

- 1.-La de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde el Congreso (Fracción XI). A esta facultad la denomina Burgoa⁸⁵ como "Facultades de relación política", pues además de los actos o facultades de iniciativa y de veto, se establece una relación entre dos órganos componentes del Supremo Poder Conservador, por lo que tal como lo sostiene el autor en cita se trata de una relación de "SUPRAORDINACION"⁸⁶ por tratarse de dos órganos que tienen el mismo nivel jerárquico,
- 2.- La facultad del Ejecutivo de facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones (Fracción XII), "mediante la suministración de la fuerza pública necesario a efecto de que los jueces o tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus determinaciones en cada caso concreto."⁸⁷

⁸⁵ Op. Cit. Pág. 790.

⁸⁶ IDEM.

⁸⁷ IBIDEM. Pág. 791.

⁸⁸ Tena Ramírez, Felipe. Op Cit. Pág. 474.

Como la referente facultad tiene relación con la justicia, debemos hacer mención de aquella facultad de conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal (Fracción XIV). La ley que regula la concesión del indulto es, entre nosotros, el Código Penal para el Distrito y Territorios en materia local y para toda la República en materia federal, cuyos artículos 96 y 97 disponen que el indulto se concederá cuando aparezca que el condenado es inocente o cuando haya prestado servicios importantes a la nación; en los delitos políticos, queda a la prudencia y discreción del Ejecutivo otorgarlo.⁸⁸

Nos referimos ahora a la facultad extraordinaria para legislar, previstas por los artículos 49, 131 y el correlativo 29 Constitucionales, en cuanto al Titular del Poder Ejecutivo se refiere.

Así tenemos que los artículos 29, 49 y 131 disponen a la letra lo siguiente:

"Artículo 29. En los casos de invasión perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de la Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y

en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autoridades que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

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

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

Artículo 131. Es facultad privativa de Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo a un prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

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

Como se puede observar, en el segundo párrafo del artículo 49, la Constitución contempla expresamente las facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo para legislar, al disponer en la parte que nos interesa, lo siguiente:

"...Salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conformes lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Así las cosas, tenemos dos casos en que expresamente la Constitución otorga tales facultades, mismos que en seguida analizaremos.

De la transcripción del artículo 29 se puede observar que si bien la propia Constitución prevé los supuestos en que se pueden suspender las garantías y extender, por tiempo limitado, facultades para legislar al Presidente de la República, pero **SÓLO EN LOS CASOS PREVISTOS POR EL NUMERAL EN CITA Y QUE ESTOS PONGAN EN PELIGRO O CONFLICTO A LA SOCIEDAD**, con dos requisitos inalienables para que tal suspensión proceda:

- 1.-Que sea aprobada por el Congreso de la Unión; y
- 2,- Que las medidas a tomar tenga por objeto hacer frente rápida y fácilmente a la situación.

Aparentemente, de la simple lectura de este artículo, parece que el Presidente de la República pudiera hacer un uso inadecuado de la facultad en él establecida; pero podríamos anotar dos circunstancias que limitan tal facultad, a saber:

- a) La mayoría del Congreso de la Unión ha dejado de pertenecer a la hegemonía partidista latente en las últimas legislaturas, lo cual priva, de alguna manera, al actual titular del Poder Ejecutivo; y
- b) La establecida por el artículo 49, la cual se comentará más adelante.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 49, la otra situación en que se pueden delegar tales facultades son las previstas por el segundo párrafo del artículo 131, en el cual se autoriza al Presidente de la República con el fin de aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso, pudiendo incluso prohibir y restringir

las importaciones así como el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, con la finalidad 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. Tales facultades tienen una salvedad que el mismo párrafo contiene: se encuentran supeditadas a la autorización del Congreso de la Unión y someter a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Estos son los casos previstos por el artículo 49 en cuanto a las facultades extraordinarias que se otorgan; las cuales el propio precepto limita al establecer imperativamente que "En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.", por lo que cabe concluir que al prohibir expresamente cualquier otra situación por la que pueda legislar el Ejecutivo, la función de tal facultad se debe remitir a las reglas establecidas estrictamente en los artículos 29 y 49 Constitucionales.

CAPITULO CUARTO

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

4.1. TIPOS DE CONSTITUCIÓN.

Encontramos en la doctrina una gran clasificación de constituciones, calificadas según el sentido o contenido de determinados regímenes jurídicos, de su finalidad, de su origen, de su desarrollo histórico, desde el punto de vista de su reformabilidad, o simplemente de su contenido ideológico, entre otros.

Así las cosas, creemos pertinente tomar la exposición del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela⁸⁹, respecto a la clasificación que realiza referente a las distintas especies de Constitución, no por que sea el único que los clasifique, sino por que es quien de algún modo retoma las existentes y que se adecuan más a nuestro objeto de estudio, por lo que mencionaremos e indicaremos sus principales características.

Tenemos pues, que de la gran clasificación doctrinal que existe, se dividen en dos tipos genéricos:

A) Constitución Real: este tipo de Constitución se origina por el ser y modo de ser de un pueblo, como resultado de su propio devenir histórico, por lo que encuentra plena identidad en ella, así como su finalidad.

Dentro de esta misma clasificación se encuentra la llamada **Constitución Teleológica**, que a diferencia de las Reales sólo comprenden la finalidad de un pueblo, dejando a un lado su forma y modo de ser.

B) Constitución Jurídico - Positiva: en éste tipo de Constitución se establecen el conjunto de normas jurídicas básicas y supremas, con probable vinculación a la **Constitución Real** o a la **Teleológica**.

Es dicha Constitución la que da origen al Estado, en la que, por su carácter positivo, debe entrañar el elemento normativo en que trascienden las

potestades de autodeterminación y autolimitación de la soberanía popular, ejercitadas a través del Poder Constituyente, y que originan inminentemente un orden jurídico o realización normativa.

Lo anterior se refleja en dos tipos o clases de ordenamientos: los constitucionales y los secundarios, correspondiendo a las primeras, normas jurídicas de mayor jerarquía, ya que es la que directa y objetivamente actualiza las facultades de autodeterminación y autolimitación por ser obra del Poder Constituyente, por lo que debemos decir que tal actualización no es otra cosa mas que la obra de éste por lo que el contenido se entiende como el Poder o Poderes constituidos, pero sólo en lo que la autolimitación se refiere, de ahí que reciba el nombre de Ley Fundamental al establecer las bases para calificar, organizar y hacer funcionar al estado, además de establecer las normas que encausan a ese poder soberano.

Corresponde a los ordenamientos secundarios un carácter de menor jerarquía, por derivarse o emanarse de la Constitución, dividiéndose a su vez en cuerpos legales de diversa índole.

Dentro del tipo de Constitución Jurídica- Positiva, tenemos otro tipo de clasificación, a saber:

a) Desde el punto de vista formal: tenemos las **Constituciones Escritas**, cuyas disposiciones están plasmadas en un texto normativo, en forma de articulado, en el cual las materias que componen la regulación

constitucional están normadas con cierta precisión; en estas constituciones se tiene la garantía de la soberanía popular y la normatividad para la actuación jurídica de los órganos y autoridades del Estado, por estar debidamente delimitados sus derechos, obligaciones y facultades.

En contraposición con esta especie de Constitución tenemos las **Constituciones Consuetudinarias**, cuyas normas se basan en prácticas jurídicas y sociales de constante realización, por lo que, a diferencia de la escrita, no se contempla en un texto, sino que su regulación radica en la conciencia popular a través de la costumbre, así como en el espíritu de los jueces.

b) Desde el punto de vista de su reformabilidad: las constituciones pueden ser rígidas o flexibles. Las **Constituciones Rígidas** son aquellas que prevén y exigen para su modificación ciertos supuestos especiales para poder ser reformados. Las **Constituciones Flexibles** son aquellas que no contemplan una codificación constitucional especial, por lo que pueden reformarse por el mismo procedimiento que una ley ordinaria.

De la anterior clasificación, podemos deducir que la Constitución de 1917 tiene los caracteres de la Constitución Jurídico- Política, pues tal como la hemos definido en el capítulo tercero⁹⁰, autodetermina y autodelimita a través de sus ordenamientos al estado mexicano y sus elementos (TERRITORIO, POBLACIÓN Y GOBIERNO) en beneficio de la soberanía popular; es una Constitución Escrita, pues se compone de ordenamientos y artículos.

⁹⁰ Cfr. Supra pág. 60

En lo que respecta a su reformabilidad, tenemos que en el contenido de nuestra Constitución actual, específicamente en el artículo 135, prevé su reformabilidad a través de un procedimiento especial, por lo que reúne las características de ser una Constitución Rígida.

4.2. ANALISIS DEL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL.

Como hemos referido anteriormente, nuestra Constitución prevé su reformabilidad mediante un procedimiento especial, mismo que le da la calidad de una Constitución Rígida.

Lo anterior es así, según se observa en el artículo 135, el cual a la letra dispone lo siguiente:

Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por voto de dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

De esta transcripción, se puede observar que el primer problema que arroja el contenido de este artículo es que no hace mención alguna respecto a quién o quienes pueden reformarla, por tanto, al tratarse de un ordenamiento superior, no puede o podría una ley secundaria subsanar tal omisión, así que por analogía debemos aplicar la regla descrita por el artículo 71 constitucional, en cuanto a los sujetos facultados para iniciar leyes, en el entendimiento que también están facultados, como consecuencia, a proponer las reformas. Parece corroborar esta afirmación el contenido del inciso f) del artículo 72 el cual dispone literalmente, en la parte que nos interesa, lo siguiente:

"f) En la ... reforma de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

Sin embargo, al hablar de las reformas a la Constitución, es imposible aplicar tal dispositivo, pues sería tanto como darle el trato de una ley secundaria; por tanto, el artículo 135 prevé precisamente el procedimiento que debe llevarse para la reforma de la Ley Fundamental.

Dicho procedimiento consiste en el acuerdo a que llegue el Congreso de la Unión respecto de las reformas o adiciones, calificada por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, estableciéndose además un requisito adicional, que sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Así las cosas, cabe deducir que no existe duda alguna en cuanto al procedimiento para la reforma a la Constitución. El problema radica en la

trascendencia que puede tener una reforma o adición pues se vería alterada la esencia o espíritu de la Constitución, tal como lo concibió el Poder Constituyente.

4.2.1. PROBLEMÁTICA QUE REPRESENTA CUALQUIER REFORMA A LA CONSTITUCIÓN.

Hermann Heller nos dice que "...entendemos por organización la acción concreta de dar forma a la cooperación de los individuos y grupos que participan en el todo, mediante la supra, sub y coordinación de ellos. La Constitución de un Estado coincide con su organización en cuanto ésta significa la constitución producida mediante actividad humana consciente. Ambas se refieren a la forma o estructura de una situación política real que se renueva constantemente mediante actos de voluntad humana... De esta constitución "real" que todo país ha poseído en todo tiempo, dice Lasalle... que no es la Constitución Escrita o la hoja de papel, sino las relaciones reales de poder que se dan en un país... Pero esas relaciones reales de poder se hallan en constante movimiento y cambian en cada momento, no obstante lo cual no dan lugar a un caos sino que engendran, como organización y constitución, la unidad y ordenación del estado... la Constitución del Estado no es, por eso, en primer término, proceso sino producto, no es actividad sino forma de actividad; es una forma abierta a través de la cual pasa la vida, vida en forma y forma nacida de la vida... La Constitución permanece a través del cambio de tiempo y personas

gracias a la probabilidad de que se repita en lo futuro la conducta humana que concuerda con ella."⁹¹

La sociedad invariablemente cambia con el simple transcurso del tiempo, por su simple y constante devenir que, invariablemente, debe ser y es histórico.

La Constitución, al ser producto de la voluntad del pueblo, creada a través de su soberanía, la cual se traduce por el Poder Constituyente, debe ir cambiando en la medida en que su creador original cambie.

Tal situación es o fue prevista por el Constituyente al elaborar la Constitución actual y vigente, al prever en la misma su reformabilidad, tal como ha quedado expuesto anteriormente.

Al preverse las reformas o adiciones, no se debe argumentar de ningún modo que las mismas pueden llegar a la reforma o adición de la totalidad de la Constitución, ya que de ser así se estaría cambiando la substancia del ordenamiento jurídico, lo cual traería como consecuencia su destrucción, o en términos jurídicos, a su abrogación.

Se puede argumentar que, tal como lo dispone la propia Constitución en el referido artículo 135, para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se supone necesariamente que sigue existiendo como tal,

⁹¹ Heller, Hermann. Teoría del Estado. De. Fondo de Cultura Económica. México, 1987. P-P 267-269.

pues como afirma Burgoa "...el concepto de reforma implica necesariamente una modificación parcial, puesto que si fuere total, se trataría de una sustitución parcial o transformación. Por tanto, la facultad reformativa que el artículo 135 confiere al Congreso de la Unión y a los legisladores de los Estados equivale sólo a una alteración parcial de la Constitución." ⁹²

El problema de la Reforma o de las Reformas a la Constitución radica en el hecho de la forma en que estas se han realizado, se siguen realizando y se seguirán realizando, pues sí bien hemos afirmado la sociedad, que es el elemento más importante de un Estado, va cambiando conforme a su devenir histórico, justifican los cambios que se toman para reformar a la Constitución, mas no así, cuando tales reformas sólo van encaminadas a satisfacer las necesidades de un sector de esa sociedad o cuando aún al hacerlas para beneficio de toda sociedad, no están lo suficientemente fundadas, contraviniendo así la esencia que trató de normar jurídicamente el Poder Constituyente en tal ordenamiento jurídico.

Al hacerlo de tal forma, se han rebasado las facultades por las cuales se pretende cumplir el fin por el cual el pueblo ha delegado su soberanía a los poderes que componen el Supremo Poder de la Federación.

Como hemos afirmado con anterioridad, no es grave el hecho de quién sea el que propone una reforma o adición hacia tal o cual precepto de la Constitución, pues en la mayoría de las ocasiones las propuestas son hechas por el Ejecutivo Federal, por ser quien supuestamente conoce las necesidades del

⁹² Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. 364.

pueblo, siendo que realmente lo hace para complementar demagógicamente "sus programas de Gobierno" o, en un momento dado, las propuestas que sostuvo durante la campaña que lo llevó "democráticamente" a ser titular de dicho poder.

La gravedad de tales propuestas o reformas estriba en el exceso y la facilidad con que tales reformas son aprobadas, aún cuando el proceso supone ser especial para evitar el abuso de la facultad conferida por el artículo 135.

Se debe agregar que, por ser la Constitución un ordenamiento jurídico fundamental, mantiene su supremacía hacia los poderes que ella misma comprende, tal y como lo prevé el artículo 133, por lo que de ninguna manera debiera abusarse de la facultad de reformarla por los poderes que la constituyen, es decir, por los Poderes Constituidos, ya que la Constitución está definitiva y absolutamente por encima de cualquiera de ellos.

Así las cosas, el defecto por el cual se llega al abuso de esa facultad es por la ambigüedad prevaleciente en el artículo 135, al no limitar expresa y tajantemente las situaciones por las cuales pudiese llegar a reformarse la Constitución, lo que ha significado como consecuencia que, pese a la interpretación que han intentado dar al respecto los teóricos del derecho constitucional mexicano, el texto es insuficiente para lograr la limitación de la facultad en comento.

4. 3. FACULTAD LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO:

¿INTERVENCION DEL EJECUTIVO EN LA ACTIVIDAD

LEGISLATIVA?

Como hemos desarrollado en los capítulos respectivos, es inminente la intervención del poder Ejecutivo en la actividad legislativa.

Así las cosas, desde un punto de vista estrictamente jurídico, no tratamos de criticar en ningún momento el hecho de que participe preponderantemente en tal actividad, ya que la división de poderes que adopta nuestra Constitución no hace la separación tajante de los Poderes de la Federación.

Por el contrario, para poder llegar al funcionamiento acorde de cada una de las facultades, se hace necesaria esa intervención, traducida en términos más amplios a una coordinación y a una relación de supraordenación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, principalmente.

Tenemos entonces que, al no existir esa tajante división que podría derivarse de la teoría de la división de poderes, la Constitución reconoce expresamente la participación del Ejecutivo en la actividad legislativa.

Así las cosas, como se ha referido anteriormente, el artículo 71 faculta al ejecutivo para la iniciativa de leyes o decretos, en quien también recae la facultad de proponer reformas a la Constitución, como lo dispone el artículo 135.

Cabe agregar a lo anterior que, al participar activa y directamente en el proceso de formación de las leyes, dentro de su facultad preponderante, es decir la ejecutiva y al administrativa, el Titular del Poder Ejecutivo es requerido, necesariamente, para que todo proyecto de ley o decreto tengan vigencia y cumplimenten los fines para los que han sido creados. Tiene, inclusive, la facultad expresa respecto a las sanciones o, tal como lo dice la Constitución, a hacer las observaciones que considere pertinentes a las leyes o decretos que ya haya sometido a discusión y aprobado previamente el Congreso, mismo que se conoce en términos más correctos como DERECHO DE VETO.

Por último, tenemos las facultades del Ejecutivo de legislar en cuanto a las materias de su propia competencia, creando así los llamados reglamentos (ya sean autónomos o heterónomos), pero siempre que se trate de la materia administrativa, cuya actividad es preponderante.

Tenemos, incluso, las facultades extraordinarias, de las cuales únicamente puede hacer uso en términos estrictos del artículo 49, 29 y 131 y con las limitaciones que tales disposiciones imponen irrestrictamente.

En consecuencia, confirma que jurídicamente no existe violación o invasión a la esfera legislativa por parte del ejecutivo por estar expresamente dispuesto en el órgano jurídico denominado Constitución, mismo que dispone las situaciones en que se faculta.

CONCLUSIONES Y APORTACIONES PERSONALES.

Una vez desarrollada la presente investigación, creemos pertinente establecer las siguientes consideraciones:

En primer término, debemos señalar que, tal como se ha desarrollado en la presente tesis, las facultades del Poder Ejecutivo no se constriñen de ningún modo a la esfera de su competencia.

Lo anterior es así, ya que si bien nuestra Constitución adopta desde sus antecedentes - Constituciones de 1824 y 1857- la Teoría de la División de Poderes, la misma ha tenido características muy peculiares dentro del Derecho Constitucional Mexicano, pues no se da una tajante separación de los Poderes de la Unión, lo que en principio hace ver que si bien se adopta la teoría clásica referida, debe haber una necesaria participación y comunicación entre las mismas.

Cabe considerar que el Supremo Poder de la Federación se divide con el objeto y finalidad de mejor gobernar en beneficio del poder originario, o mejor dicho, de aquello que lo originó: EL PUEBLO, y cuyo poder se deposita en los Poderes de la Unión, en los términos irrestrictamente establecidos por la Constitución, órgano jurídico que da forma y estructura al Estado Mexicano al delimitar, en su parte orgánica y dogmática, los derechos y obligaciones tanto de los gobernados como de los gobernantes, y llevar a la consecución de los fines por los que ese Estado ha sido creado.

Al ser pues la Constitución el ordenamiento creado por el Pueblo a través del Poder Constituyente, adopta la Teoría de la División de Poderes con el objeto de distinguir y separar las funciones que ejerce en beneficio de los ciudadanos, evitando así que los Poderes de la Federación caigan en exceso al ejercer las facultades que les corresponden en el ámbito de sus respectivas competencias.

Tal como se ha referido, al fraccionar o dividir a los Poderes de la Unión, no se afirma de ningún modo que haya una separación tajante entre los mismos, ya que de ser así se hablaría de una necesaria jerarquización de los mismos, lo cual iría en contra precisamente del principio de la división de poderes.

Así tenemos que el Poder Público está necesariamente vinculado a través de la coordinación de sus facultades, por lo que el Poder Ejecutivo puede realizar funciones jurisdiccionales y legislativas, el Poder Legislativo puede realizar administrativas y jurisdiccionales, y el Judicial legislativas y administrativas, sin que tales actuaciones impliquen una invasión, exceso o abuso en el ámbito de sus respectivas competencias.

Ahora bien, al establecerse en la Constitución el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, sistema que se conoce en la doctrina como Sistema Presidencial o Unipersonal, se establece también una supuesta independencia y predominio del Jefe del Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, situación que pareciera reflejar la historia de México y que ha hecho

pensar a muchos que el Sistema Jurídico Mexicano tiende a hegemonizar la figura del Titular del Poder Ejecutivo o Presidente de la República.

La evolución del Derecho Constitucional Mexicano a través de los años, nos permite ver de cierto modo que esa hegemonía no ha sido del todo absoluta, toda vez que si bien es cierto existe el Sistema Presidencial, también lo es que en contraposición al mismo tenemos al Sistema Parlamentario, que antepone su actuación a la del encargado del Poder Ejecutivo, supeditado el ejercicio de las facultades de éste a las del Legislativo. El sistema parlamentario toma aún más auge respecto a los otros, si el mismo se concentra en una sola cámara - sistema unicameral-, tal como lo previó la Constitución de 1857 al dejar al Poder Legislativo únicamente en al Cámara de Diputados, misma que refleja los intereses del Pueblo. La adopción de dicho sistema en la citada Constitución se debió, principalmente, a las nefastas experiencias que tuvo el país durante los gobiernos de Antonio López de Santa Anna, a través de los cuales el Poder Legislativo se dividía para su ejercicio en dos cámaras - la de senadores y la de diputados-, y lograr así un equilibrio entre los Poderes de la Federación; más en la práctica, lo único que se logró fue una anarquía casi absoluta como consecuencia de la adopción del sistema bicameral, ya que la cámara de senadores fue considerada en esa época como una asamblea que protegía los intereses de una clase social, lo cual iba en contravención de los fines por los que la sociedad creó al Estado.

No obstante a esto, desde el punto de vista teórico, al adoptarse el sistema unicameral, rompe en sí el principio propuesto por la división de poderes,

ya que como hemos desarrollado, al residir el Poder Legislativo en dos cámaras, se logra un equilibrio entre los Poderes de la Unión.

Por otro lado, no podemos afirmar que el hecho de que la Constitución actual adopte el Sistema Presidencial, se presupone que deleguen más facultades de las que realmente le corresponden al Presidente de la República; por el contrario, debemos insistir, éste puede participar e, incluso, hacer uso de facultades que en principio corresponden a la actividad preponderante de los Poderes Legislativo y Judicial, sin que esto presuponga una invasión o abuso de su posición jurídica dentro de la misma Constitución con respecto a aquellos poderes.

Como consecuencia de lo anterior, debemos concluir que el Poder Ejecutivo definitivamente participa y hace suyas atribuciones que en principio no le corresponden; empero, lo hace no en ejercicio de un poder que esté por encima de los demás, pues podría considerarse como autocrático, sino lo hace a través de las facultades que contempla expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual prevé en sus normas la creación, contexto, facultades, derechos y obligaciones por los cuales se ha de regir, en beneficio absoluto de la Nación Mexicana y no el propio. Así mismo, al hacer uso de la función legislativa, lo hace no como actividad preponderante, sino como atribución a proponer las iniciativas de ley y, en su caso, de reformas a las leyes, incluida la propia Constitución, ya que la misma contempla también los derechos y obligaciones así como la organización de la sociedad en general, la cual, por su constante evolución o devenir histórico, hace necesarias esas reformas a la Constitución.

Por tanto, el Poder Constituyente previó perfectamente la situación de la sociedad cambiante en la Constitución, al dotar en la misma la reformabilidad de sus normas, sin que tales impliquen absolutamente una alteración total de la misma.

Sin embargo, es menester afirmar, que la problemática de la Reforma o Reformas a la Constitución radica en la forma en que se realizan, ya que la justificación que definitivamente deben tener es respecto a la sociedad que cambia, y no al hecho de que tales reformas sean con el objetivo de satisfacer las necesidades de un sector de la sociedad con miras a determinado fin, ya que ese fin debe ser, insistimos, en la consecución por el que la Constitución se creó; es decir, el beneficio de la sociedad en general.

Como crítica sana al Poder Constituyente y al Legislador, como órgano reformador de la Constitución, debemos considerar que la práctica viciada al reformar a la misma, se ha hecho por una mala interpretación, exceso o abuso de tal facultad, dada la mala redacción del artículo 135 constitucional, pues no prevé, en primer lugar, en quién o en quienes recae la facultad de proponer la iniciativa de reformas a la Constitución; al prever tan sólo el procedimiento para las reformas de una forma tal que atribuye al Congreso General respecto al acuerdo a que llegue por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en las cámaras componentes, y que sea aprobada la reforma o reformas por la mayoría de las legislaturas de los Estados, hace que el tratamiento de un tema tan importante como lo es la reforma a un precepto constitucional, se constriña a

los intereses de un Congreso que se divide, primero, en "sectores" dependiendo de su afiliación de partido, y segundo, a que se adiciona a que se condiciona a las dos terceras partes de los individuos presentes, lo cual en la práctica legislativa es de verse de una forma hilarante, pues lejos de que los diputados y senadores destinen su actividad a los intereses de la sociedad o ciudadanía que los llevó al puesto público que ejercen, parece que lo hicieran por los propios intereses de su propia afiliación partidista, y al no convenir a tales, abandonan el recinto legislativo "protestando" respecto al tema que se trata en el momento de discutir una ley o, lo que es peor, una reforma a la Constitución Federal, lo que hace que el artículo 135 sea deficiente con respecto a la forma en que se lleva al cabo el procedimiento para la reforma de la Constitución.

Así las cosas, creemos pertinente establecer las siguientes aportaciones y opiniones personales que al respecto deben considerarse y que enseguida se comentan :

- En primer lugar, es determinante que el procedimiento para la reformabilidad de la Constitución previsto por el artículo 135 se amplíe para efecto de contemplar la o las personas con plena facultad para proponer tales reformas, pues en un régimen jurídico de facultades expresas como lo es el nuestro, no se debe dejar a la libre interpretación de las autoridades que conforman el poder público; por el contrario, debe expresarse de manera categórica los individuos y las situaciones

respecto de las cuales puede o no puede ser reformada la Constitución, de tal forma que al hablar de ello, no vea alterada la esencia que trató de plasmar el poder constituyente al crear el cuerpo de normas que es, en sí, la Constitución.

- En el mismo contexto, debe preverse, al igual que las constituciones de Francia, Estados Unidos de Norteamérica e, inclusive, la Brasileña, la forma y los preceptos que son susceptibles de reforma, ya sea en sus principios o decisiones político-fundamentales, con la finalidad de limitar a través del mismo artículo en comento las reformas que se pueden realizar a la Constitución.
- Al hablar de un tema tan delicado como las reformas a la Constitución, debemos proponer que dependiendo de la materia de que se trate, el órgano encargado de debatir tales reformas, el Congreso General, debiera estar asesorado por un cuerpo colegiado con los suficientes conocimientos teórico-pragmáticos, dependiendo la materia que se trate, sin que tal situación reste importancia a la facultad del Congreso de legislar, cuya actividad es la preponderante, ya que si bien el mismo se encuentra integrado por un grupo de individuos con conocimientos que tal vez estimamos suficientes, la pluricultura de los mismos en ocasiones

no basta para tratar específicamente los temas que en sí trata una reforma constitucional. No tratamos de decir con tal propuesta, que el órgano colegiado referido tenga facultades por encima del Congreso, pero sí daría mayor consistencia a las reformas que se hagan, al tan sólo opinar respecto de las mismas.

- En el mismo sentido, respecto al procedimiento que lleva a cabo el Congreso, debemos manifestar que en materia de reformas a la Constitución, debiera considerar que en vez de que se llegue al acuerdo de las dos terceras partes de los miembros presentes en las cámaras componentes, se previera más bien la asistencia obligatoria de dichos individuos; es decir, que al tratarse una reforma a la Constitución se diera la asistencia completa y obligatoria de las Cámaras tanto de Diputados como de Senadores, pues no se puede delegar una responsabilidad tan importante a la situación de que se vote con los miembros presentes en dichas cámaras, debiéndose sancionar severamente a aquellos Diputados o Senadores que falten irresponsablemente al discutirse una reforma constitucional.
- Así mismo, respecto a ésto último, debemos proponer la reforma al artículo 70 párrafo tercero constitucional, el cuál refiere a la agrupación de los Diputados según su

afiliación de partido, por considerarlo un tanto absurdo, ya que si bien éstos funcionarios alcanzan tales puestos gracias a un partido político, también lo es que llegan por elección popular, así que al ser ya Diputados no representan los intereses de un partido sino al pueblo que los eligió, debiendo por tanto representarlos en interés a un verdadero cambio en beneficio de la sociedad y, sobretodo, cuando se trata de una reforma a la Constitución, para efecto de que se dé un verdadero equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Debemos manifestar, por último, tal como lo hemos referido en la presente tesis, que la actual Legislatura Federal sepa hacer frente al Poder Ejecutivo, ya que la misma ha dejado de ser mayoría de un partido político que estuvo por tantas décadas en el Congreso General, y se dé un equilibrio verdadero entre los Poderes de la Unión, tal y como lo contempla el principio que deriva de la teoría de la división de poderes adoptada por nuestra Constitución; en tanto, como lo refiriera Emilio Rabasa, que haya en esa Legislatura "...una minoría de hombres sensatos, capaces de sobreponer a los sentimientos comunes el juicio superior del bien público."

ANEXO 1

Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Por Períodos Gubernamentales

Presidente	Año	Día y Mes	Contenido de la Reforma.
Venustiano Carranza (1917 1920)	1917	5/II	Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Álvaro Obregón (1920 1924) (Total de Reformas 2) (Artículos Reformados 8)	1921	8/III	- Se reforma y adiciona con un segundo párrafo el artículo 73 y se reforma el artículo 14 transitorio.
		24/XI	- Se reforman los artículos 67, 69, 72, inciso j), 79, fracción IV, se reforma el segundo párrafo del art. 84 y 89, fracción XI
Plutarco Elías Calles (1924 1928) (Total de Reformas 2) (Artículos Reformados 18)	1927	22/I	- Se reforman las fracciones V, VI y VII del artículo 82, se reforma el primer párrafo y se adiciona el segundo del artículo 83.
		20/VII	- Se reforman los artículos 52; la base 4a. de la fracción VI del art. 73 y se derogan las fracciones XXV y XXVI y se reforma el encabezado de la fracción VI y las bases 1a, 2a. y 3a. del mismo artículo; se adicionan las fracciones VII y VIII, el texto de la anterior fracción VI pasa a formar parte de la fracción VIII del art. 74; se adicionan dos fracciones y se incorpora un nuevo texto a la fracción VII del artículo 76, el texto anterior de esta fracción pasa a formar parte de la frac. VI y el de ésta pasa a la VII, el texto de la fracción VII pasa a formar parte de la frac. X, del propio art. 76, se adiciona la fracción V del art. 79; se reforma el primer párrafo y se deroga el segundo del art. 83; se adicionan tres fracciones incorporándose el texto anterior de la fracción XVII a la fracción XX del artículo 89; se reforman los artículos 94, 96, 97, 98, 99, 100, 111 y el párrafo cuarto de la fracción III del art. 115.
Emilio Portes Gil (1928 1930) (Total de Reformas 1) (Artículos Reformados 2)	1929	6/IX	- Se reforma la fracción X del art 73; se reforma el preámbulo y la fracción XXIX del art. 123.
		7/II	- Se reforma el artículo 43 y se adicionan cuatro párrafos al art 45.
Pascual Ortiz Rubio (1930 1932) (Total de Reformas 2) (Artículos Reformados 4)	1931	19/XII	- Se reforman los artículos 43 y 45
		27/IV	- Se reforma la fracción X del art. 73
Abelardo L. Rodríguez (1932 1934) (Total de Reformas 9) (Artículos Reformados 28)	1933	29/IV	- Se reforman los artículos 51, 55, fracciones V y VI y se adiciona una fracción VII al propio art 55, se reforma el primer párrafo del art 56, se incorpora en el art 58 el texto del art 59; se reforma el art. 59; se reforma la fracción XXVI del art 73, se adiciona la fracción VI del art 79, y se reforman los arts 83, 84 85 y se reforman y adicionan los incisos a) y b) y cinco párrafos al art 115
		4/XI	- Se reforma la fracción IX del art 123.
		1934	10/I
18/I	- Se reforman los arts 30,42 se reforma y adiciona el art 37; se reforman las fracciones X y XVI del artículo 73, la fracción I del art 104 y el art. 133		
22/III	- Se adiciona con dos párrafos el art 45		
13/XII	- Se reforma la fracción XXV del art 73		
15/XII	- Se reforma el segundo párrafo del art 32 el último párrafo de la base 4a. de la fracción VI del art 73, el art 94 y 95, fracciones II y III		
30/XII	- Se reforman y adicionan las fracciones I a V del artículo 30		

Presidente	Año	Día y Mes	Contenido de la Reforma.
Lázaro Cárdenas (1934 1940) (Total de Reformas 8) (Artículos Reformados 11)	1935	16/I	- Se reforman los artículos 43 y 45.
		8/I	- Se reforma la fracción X del art. 73.
	1937	6/XII	- Se reforma la fracción VII del artículo 27.
	1938	12/VIII	- Se reforma el artículo 49.
		31/XII	- Se reforma la fracción XVIII del artículo 123..
1940	11/IX	- Se reforma el artículo 97 y el primer párrafo del art. 102.	
	14/XII	- Se reforma el párrafo primero y se adiciona con un segundo y tercer párrafo a la base 2a. de la fracción VI del art. 73; se reforma y	
		9/XI	- Se adiciona el párrafo sexto al art. 27.
Manuel Avila Camacho (1940 1946) (Total de Reformas 9) (Artículos Reformados 21)	1942	24/X	- Se reforma el art. 73, fracciones IX, X, XXIX y XXX, integrándose en esta última el texto que tenía la fracción XXXI; se reforma la fracción VIII y se adiciona una fracción IX del art. 117, que se integra con dos párrafos, correspondiendo el segundo de ellos al segundo párrafo de la fracción VIII anterior.
		17/XI	- Se reforma el segundo párrafo del art. 5.
		18/XI	- Se reforma la fracción X del art. 73 y se adiciona la fracción XXXI del art. 123.
	1943	30/XII	- Se reforma el artículo 52.
		8/I	- Se reforma el art. 82, fracciones V y VI y el art. 115, párrafo tercero de la fracción III.
	1944	10/II	- Se reforman los arts. 32, segundo párrafo; 73, fracción XIV; 76, fracción I; 79, fracciones IV, V y VI.
		21/IX	- Se reforman los arts. 73, fracción VI, base 4a. en su último párrafo; 94, 111, párrafos cuarto y sexto y se adiciona un séptimo del mismo art. 111.
	1945	21/IV	- Se reforma el párrafo quinto del artículo 27.
1946	30/XII	- Se reforma y adiciona el art. 3o., incisos a), b) y c) de la fracción I; y las fracciones V a VIII del propio artículo; se reforma el art. 73, fracción VIII, 104, primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo a la fracción I, y se adiciona la fracción VIII del art. 117, con un segundo párrafo.	
Miguel Alemán Valdés (1946 1952) (Total de Reformas 9) (Artículos Reformados 17)	1947	12/II	- Se reforma el art. 27, fracciones X, XIV y XV, y se adiciona a las fracciones X con un segundo párrafo; XIV con un tercer párrafo y XV con cinco párrafos del segundo al sexto, también del art. 27; se adiciona con un párrafo segundo a la fracción I, pasando la anterior a ser párrafo tercero, del art. 115.
		29/XII	- Se adiciona la fracción X del art. 73.
	1948	2/XII	- Se reforma y adiciona la fracción I del art. 20, se adiciona la fracción I del art. 27 con un segundo párrafo
	1949	10/II	- Se adiciona el inciso g) del punto 5 de la fracción XXIX del artículo 73
	1951	19/II	- Se reforman los artículos 73, párrafos cuarto y sexto de la base 4a. de la fracción VI; 94, 97, párrafo primero, 98, párrafo primero y 107, adicionando a este último de seis fracciones.
		28/III	- Se adiciona el inciso g) del punto 5 de la fracción XXIX del artículo 73 - Se reforma el artículo 49, párrafo segundo; se adiciona con un párrafo segundo al art. 131.
		11/VI	- Se reforma el artículo 52.
1952	16/I	- Se reforman los artículos 43 y 45	
Adolfo Ruiz Cortines (1952 1958) (Total de Reformas 1) (Artículos Reformados 2)	1953	17/IX	- Se reforman los artículos 34, párrafo primero y 115, fracción I, tercer párrafo, pasando a ser segundo párrafo de la misma fracción derogándose el anterior párrafo segundo

Presidente	Año	Día y Mes	Contenido de la Reforma.
Adolfo López Mateos (1958 1964) (Total de Reformas 8) (Artículos Reformados 11)	1960	20/I	- Se reforman los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, así como la fracción del art. 27 y los arts. 42 y 48.
		5/XI	- Se reforman el preámbulo para dividirse en dos párrafos, correspondiendo el segundo al encabezado del apartado A y adición del apartado B, integrada por catorce fracciones del art. 123.
		20/XII	- Se reforma el artículo 52.
		29/XII	- Se adiciona el párrafo sexto al art. 27
	1961	27/XI	- Se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del apartado B del artículo 123.
	1962	2/XI	- Se adiciona a la fracción II del artículo 107 con un cuarto párrafo.
21/XI		- Se reforman las fracciones II y III, la fracción VI se reforma y se adiciona con tres párrafos; la fracción IX se reforma y se integran seis incisos; se reforma la fracción XXI, y se reforman las fracciones XXII y XXXI del apartado A, del artículo 123.	
22/VI		- Se reforma y adicionan cinco fracciones al art. 54 y se adiciona el art. 64 con un párrafo cuarto.	
Gustavo Díaz Ordaz (1964 1970) (Total de Reformas 7) (Artículos Reformados 17)	1965	23/II	- Se reforma y adicionan con los párrafos tercero y cuarto al artículo 18.
	1966	23/II	- Se adiciona la fracción XXV al artículo 73.
		21/X	- Se reforma la fracción XIII del art. 73; se reforma la fracción III y se adiciona la fracción VII al artículo 79; se reforma el art. 88; se reforma la fracción XVI y se deroga la fracción IX del art. 89; se deroga la fracción II del art. 117; se adiciona la parte final del texto anterior del art. 135, subdividiéndose éste en dos párrafos.
	1967	24/X 25/X	- Se adiciona la fracción XXIXB del artículo 73. - Se reforman los artículos 94, 98, primer párrafo y se divide en dos, el segundo párrafo anterior se reforma pasando a ser tercero y se adiciona con un cuarto párrafo, 100, 102, 104, primero y segundo párrafos y se le adicionan los párrafos tercero y cuarto de la fracción I; 105, 107, fracciones III en su encabezado y en su inciso a), VI, XIII y XIV, y se adiciona un cuarto párrafo a la fracción II, los incisos a), b), c) y d) a la fracción V, los incisos d), e) y f) y el último párrafo a la
		1969	22/XII 26/XII
Luis Echeverría Álvarez (1970 1976) (Total de Reformas 11) (Artículos Reformados 39)	1971	6/VII	- Se adiciona la base 4a. de la fracción XVI del art. 73; se reforma la fracción I del art. 74; se adicionan las fracciones VIII y IX al art. 79.
		22/X	- Se reforma el artículo 10.
	1972	14/III	- Se reforman los artículos 52, 54, párrafo primero y las fracciones I, II y III, 55, fracción II; 58; se reforma y adiciona de dos párrafos a la fracción XII del apartado A del art. 123.
		10/XI	- Se reforma el inciso f) de la fracción XI y se adiciona de un segundo párrafo la fracción XIII del apartado B del art. 123.
		1974	31/I 20/III
8/I	- Se reforman los artículos 27, fracciones VI, párrafo primero, XI inciso c), XII párrafo primero y XVII inciso a); 43, 45, 52, 55, fracción III; 73, fracción I y se deroga la fracción II, y las bases 2a. y 3a. de la fracción VI, se reforman así mismo las bases 4a. en su primer y cuarto párrafos y base 5a.; 74, fracciones I y VI; 76, fracción IV; 79, fracciones II y V, derogándose además las fracciones VII y IX, 82, fracción VI, 89, fracciones I, XIV y XVII; 104, párrafos primero y segundo de la fracción I; 107, segundo párrafo del inciso f) de la fracción VIII; III, 123, el encabezado del apartado B, 131, primer párrafo.		
	31/XII	- Se reforman los artículos 4, 5, 30, fracción II del apartado B, 123, apartado A en sus fracciones II, V, XI y XV, así como el primer párrafo de la fracción XXV y se adiciona esta misma con un segundo párrafo y se reforma la fracción XXIX. En el apartado B, se reforma la fracción VIII y el inciso c) de la fracción XI.	

Presidente	Año	Día y Mes	Contenido de la Reforma.
Luis Echeverría Álvarez (Continúa)	1975	6/II	- Se reforma el art. 123, fracción XXXI del apartado A; se adicionan los artículos 27 con un sexto y séptimo párrafos; 73, con una fracción X.
		17/II	- Se reforma la fracción XIV del artículo 107.
	1976	6/II	- Se reforma el artículo 27, párrafo tercero; se adicionan los artículos 27, con un párrafo octavo; 73, adicionando la fracción XXIXC; 115, adicionando las raciones IV y V.
José López Portillo (1976 1982) {Total de Reformas 11} Artículos Reformados 36}	1977	4/II	- Se adiciona el artículo 18 con un párrafo quinto.
		6/XII	- Se reforman los artículos 6, 41, 52, 53, 54, primer párrafo y las fracciones I, II, III y IV; 60, primer párrafo adicionándosele cuatro párrafos; 65, primer párrafo, incorporándose en éste el texto de la fracción III, mientras que las fracciones I y II pasan a formar parte de la fracción IV del artículo 74; 74, se reforma y adiciona con seis párrafos la fracción IV; 76, fracción I; 97, párrafo tercero, adicionándose un nuevo párrafo cuarto; se adicionan los artículos 41, con cinco párrafos 51 con el texto del artículo 52; 55 con un segundo párrafo a la fracción III; 61 con un segundo párrafo; 70, con tres párrafos; 73 adicionándose la base 2a. de la fracción VI; 93, con un tercer párrafo; 115, con un último párrafo a la fracción III; se derogan las fracciones XXIII y XXVIII.
	1978	9/I	- Se reforma la fracción XXXI del apartado A; se adicionan dos párrafos a la fracción XII del apartado A (que correspondían a la fracción XIII) y se reforma la fracción XIII del mismo apartado.
		19/XII	- Se adiciona un párrafo inicial al artículo 123.
	1979	6/VIII	- Se reforman las fracciones V en su encabezado y los incisos a), b), c) y d) y VI del artículo 107.
	1980	18/III	- Se adiciona el artículo 4o. con el tercer párrafo
		9/VI 29/XI	- Se adiciona el artículo 3o. con la fracción VIII y se republica la anterior VII como IX. - Se reforma el artículo 78.
1981	21/IV	- Se reforman los artículos 29, 90, primer párrafo; 92, 117, fracción VIII; se adiciona el artículo 90 con un segundo párrafo..	
	22/IV	- Se reforma el artículo 60, primer párrafo	
1982	17/XI	- Se reforman los artículos 73, fracciones X y XVIII; 74, segundo párrafo de la fracción IV; se adicionan los artículos 28, con un párrafo quinto y 123, fracción XIII b) del apartado A.	
Miguel de la Madrid Hurtado (1982 1988) {Total de Reformas 11} Artículos Reformados 82}	1982	28/XII	- Se reforman los artículos 22, segundo y tercer párrafos; 73, último párrafo de la base 4a. de la fracción VI; 74, fracción V; 76, fracción VII; 94, último párrafo; 97, última parte del párrafo primero; se reforma la denominación del Título Cuarto y el primero y segundo párrafos del artículo 108, el tercer párrafo anterior pasa a ser el segundo; 109, 110, 111, 112, 113, pasando el texto anterior a formar parte del artículo 114; 114, pasando el anterior texto a formar parte del párrafo octavo ya reformado del artículo III; 127, 134, se adicionan los artículos 108, con un cuarto párrafo; 109, con tres fracciones; 134, con cuatro párrafos; se derogan la fracción VII del art. 74, la fracción IX del art. 76, y la fracción XIX del art. 89.
		1983	3/II
	7/III		- Se reforma el art. 40., párrafo cuarto
	1985	14/I 8/II	- Se reforma y adiciona la fracción I del art. 20. - Se adiciona la fracción VIII del art. 79.

Presidente	Año	Día y Mes	Contenido de la Reforma.
Miguel de la Madrid Hurtado (Continúa)	1986	7/VI	- Se reforman los artículos 65, 66, integrándose con dos párrafos; 69, 106, y 107 párrafos segundo y tercero y se adiciona un último párrafo a la fracción II; se adicionan los artículos 17 y 18 transitorios.
		15/XII	- Se reforman los artículos 52, 53, párrafo segundo; 54, párrafo primero y las fracciones II, III y IV; 56, 60, 77, fracción IV, se reforma el art. 180. Transitorio.
		23/XII	- Se reforma la fracción VI del apartado A del art. 123.
	1987	17/III	- Se reforman los artículos 17, 46, 74, párrafo sexto de la frac. IV; 115, frac. VIII; 116, integrándose con seis fracciones (la frac. I corresponde al texto de la frac. VIII del art. 115 que se reforma en esta misma fecha y con el texto de las fracciones IX y X del propio art. 115 que pasa a ser V y VI respectivamente); se derogan las fracciones IX y X del art. 115.
		10/VIII	- Se reforman los artículos 27, párrafo tercero; 73, base 2a. de la frac. VI; 78, 79, frac. V; 89, fracciones II y XVII; 94, 97, párrafos primero y segundo; 101, 107, inciso a) de la frac. III, el primer párrafo y el inciso b) de la frac. V, frac. VI, el inciso a) de la frac. VIII y la frac. XI; 110, primer párrafo; 111, primer párrafo; 127; Se adiciona el art. 73, frac. VI con la base 3a., se adiciona la base 4a. y el texto anterior de la base 4a. reformada, pasa a formar parte de la base 5a., así mismo, el texto de la base 5a. pasa a formar parte de la base 6a. de la misma frac.; Se adicionan las fracciones XXIX y XXIXM del art. 73; se adiciona el art. 94 con los párrafos intermedios; se adiciona el art. 104, con la frac. B; se adicionan las fracciones V con un último párrafo y dos párrafos a la frac. VIII del art. 107; se adiciona el art. 190. transitorio, se deroga la frac. VI del art. 74, los párrafos segundo, tercero y cuarto de la frac. I del art. 104; los incisos c), d), e) y f) de la frac. VIII y el segundo párrafo de la frac. IX del art. 107.
	1988	11/VI	- Se reforma la fracción X del artículo 89.
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) (Total de Reformas 15) (Artículos Reformados 59)	1990	6/IV	- Se reforman los artículos 50., cuarto párrafo; 35, fracción III; 36, 54, primer párrafo y las fracciones I, II, III y IV; 60, 73, párrafo tercero de la base 3a. de la fracción VI; se adicionan los artículos 36, fracción I; 41, con seis párrafos; 73 con ocho párrafos intermedios, y se derogan los artículos 170., 180. y 190. Transitorios.
		27/VI	- Se reforma el artículo 123, fracción XIII bis del apartado B. Adicionándose además el apartado A en el encabezado del inciso a) de la fracción XXXI y el numeral 22 al propio inciso; se deroga el párrafo quinto del artículo 28
	1992	6/I	- Se reforma el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; XV y XVII, se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X a XIV y XVI del artículo 27.
		28/I	- Se deroga la fracción IV, se reforma la fracción I para pasar a ser fracciones I y II, se recorren en su orden los actuales fracciones II y III para pasar a ser III y IV, respectivamente, y se reforma además esta última, del artículo 30.; se reforma así mismo el párrafo quinto del artículo 50.; el artículo 24; las fracciones II y III del artículo 27 y el artículo 130, todo, excepto el párrafo cuarto, y se adiciona el artículo 170. Transitorio.
		28/I	- Se adiciona un primer párrafo al artículo 40., recorriéndose en su orden los actuales párrafos primero a quinto, para pasar a ser segundo a sexto respectivamente
		28/II	- El artículo 102 pasa a ser apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B.
	1993	5/III	- Se reforman los artículos 30. y 31, fracción I.
		20/VIII 20/VIII	- Se adiciona la fracción III del artículo 82, con un fragmento. - Se reforma el párrafo cuarto del artículo 28, recorriéndose en su orden los actuales sexto a decimo a ser octavo a décimo segundo y se adicionan los párrafos sexto y séptimo; se reforman los artículos 73, fracción X y 123, Apartado B fracción XIII bis.

Presidente	Año	Día y Mes	Contenido de la Reforma.
Carlos Salinas de Gortari (Continúa)	1993	3/IX	- Se reforman los artículos 65, primer párrafo y 66, primer párrafo. - Se modifica el artículo 41 con la adición de un párrafo sexto; los actuales párrafos sexto, séptimo, octavo y noveno se recorren en su orden para quedar como párrafos séptimo, octavo, noveno y décimo; se modifica y se recorre en su orden el actual párrafo décimo para quedar como párrafo décimo primero; se deroga el actual párrafo décimo primero y se adicionan los párrafos décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto y décimo 1993 séptimo; se recorre el actual párrafo décimo segundo para quedar como párrafo décimo octavo; y se adicionan los párrafos décimo noveno y vigésimo; se reforman y adicionan los artículos 54, 56, 60, 63, 74, fracción I y 100.
		3/IX	- Se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107.
		25/IX	- Se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89.
	1994	19/IV	- Se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41.
		1/VII	- Se reforma la fracción I del artículo 82. (Entrará en vigor el 31/XII/1994).
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 2000)	1994	31/XII	- Se adicionan tres párrafos al artículo 21, se reforma la fracción V del artículo 55; se restablece la fracción XXIII del artículo 73; se reforman las fracciones II y VIII del artículo 76, se reforman las fracciones II y V del artículo 79; se reforman las fracciones II, IX, XVI y XVIII del artículo 89, se reforma el párrafo segundo del artículo 93; se reforman los párrafos primero, segundo, quinto, sexto, octavo, noveno y se adiciona un décimo del artículo 94; se reforman las fracciones II, III y V, se adiciona uno VI y un último párrafo, del artículo 95; se reforma el artículo 96; se reforma el artículo 97; se reforma el artículo 98; se reforma el artículo 99; se reforma el artículo 100; se reforma el artículo 101; se reforman los párrafos primero, tercero, quinto y se adiciona un último, del artículo 102 apartado A; se reforman las fracciones II y III del artículo 103; se reforma la fracción IV del artículo 104; se reforma el artículo 105; se reforma el artículo 106, se reforman las fracciones V último párrafo, VIII párrafos primero y penúltimo, XI, XII párrafos primero y segundo, XIII párrafo primero y XVI, del artículo 107; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se reforma la fracción III, párrafo tercero y se deroga el párrafo quinto, hecho lo cual se recorre la numeración, del artículo 116; se reforma y adiciona la fracción VII del artículo 122, y se reforma la fracción XII, párrafo segundo del Apartado B del artículo 123.
(Total de Reformas 5) Artículo Reformados 54		2/III	- Se reforma el cuarto párrafo del artículo 28.
	1996	3/VI	- Se adicionan dos párrafos al artículo 16, como noveno y décimo, hecho lo cual, los párrafos subsiguientes se recorren en su orden; se reforma el artículo 20, fracción I y penúltimo párrafo; se reforma el artículo 21, párrafo primero; se reforma el artículo 22, párrafo segundo, se reforma el artículo 73, fracción XXI y se le adiciona un segundo párrafo
		22/VIII	- Se reforman la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56, los párrafos segundo y tercero del artículo 60, la fracción I del artículo 74, los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99, los párrafos primero y segundo del artículo 101, el encabezado y el párrafo 1996 tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110, el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116, y el artículo 122, se adicionan dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso I y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105, y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII; se derogan la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100.

Presidente	Año	Día y Mes	Contenido de la Reforma.
Ernesto Zedillo Ponce de León (Continúa)	1997	20/III	- Se reforma la fracción II, la fracción III se recorre y pasa a ser IV y se adiciona una nueva fracción III, del apartado A) del artículo 30, se reforma la fracción II del apartado B) del artículo 30; se reforma el artículo 32; y se reforma el apartado A), el apartado B) se recorre y pasa a ser el C), se agrega un nuevo apartado B), se reforma la fracción I y se agrega un último párrafo al nuevo apartado C) del artículo 37.
<p>Total de reformas: 109 Total de artículos reformados*: 381 (Algunos se reformaron varias veces) Los artículos que nunca se han reformado son: 10., 20., 70., 80., 90., 11, 12, 13, 14, 15, 23, 33, 38, 39, 40, 47, 50, 57, 62, 64, 68, 71, 75, 80, 81, 86, 87, 91, 110, 120, 121, 124, 125, 126, 128, 129, 132 y 136.</p>			

ANEXO 2

Debemos aclarar en este punto, que si bien en el año de 1979 éste reglamento fue abrogado por la ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se realizan el análisis todavía del reglamento ya que es el que contempla los preceptos que sirven para el objeto de estudio de la presente tesis, pues la ley orgánica tan solo refiere la organización de las Cámaras del Congreso de la Unión y no como lo haceta reglamento.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano García, Carlos. PRÁCTICA FORENSE DEL JUICIO DE AMPARO. Ed. Porrúa. Novena Edición, México, 1995.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Harla.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa. México 1997.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO. Ed. Porrúa. Quinta Edición, México, 1997.
- Carpizo, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. Ed. Porrúa / UNAM. Cuarta Edición, México 1994.
- Cabanellas de Torres, Guillermo. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL. Tomos I y II. Ed. Heliasta. Onceava Edición, Buenos Aires, 1993.
- Cabanellas de Torres, Guillermo. DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL, Ed. Heliasta. Onceava Edición, Buenos Aires, 1993.
- Cosío Villegas, Daniel, et, al. HISTORIA GENERAL DE MÉXICO. Tomo II. Ed. Harla / El Colegio de México. México, 1988.
- De la Cueva, Mario. TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN. Ed. Porrúa. México, 1982.
- De la Garza, Sergio Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Ed. Porrúa. Décima Octava Edición, México, 1994.
- De Pina, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Ed. Porrúa. Vigésima Primera Edición, México, 1995.
- Et, al. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Ed. Real Academia Española.
- Et, al. DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA. Ed. Espasa/Calpe, Madrid, 1991.
- Et, al. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomos I- IV. Ed. Porrúa/UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tercera Edición, México, 1989.

- Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. Décima Edición México, 1963.
 - García Maynes, Eduardo. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. Ed. Porrúa. Cuadragésima Tercera Edición, México, 1992.
 - Garrone, José Alberto. DICCIONARIO JURÍDICO. Ed. Abeledo-Perrot.
 - Gorlitz, Axel. DICCIONARIO DE CIENCIA POLÍTICA. Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1980.
 - Heller, Hermann. TEORÍA DEL ESTADO. Ed. Fondo de Cultura Económica. Décima Primera Edición, México, 1987.
 - Rabasa, Emilio. LA CONSTITUCIÓN Y LA DICTADURA. Ed. Porrúa. Séptima Edición, México, 1990.
 - Rabasa, Emilio. EL PENSAMIENTO POLÍTICO DEL CONSTITUYENTE DE 1856-1857. Ed. Porrúa, México, 1991.
 - Sayeg Helú, Jorge. EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO. Ed. Editores Mexicanos Unidos.
 - Sayeg Helú, Jorge. INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO. Ed. Pac. Segunda Edición, México, 1990.
 - Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa. Trigésima Primera Edición, México, 1997.
 - Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1808-1995. Décimo Novena Edición, México, 1995.
 - Villoro Toranzo, Miguel. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. Ed. Porrúa. Décima Edición, México, 1995.
 - Zarco, Francisco. CRÓNICA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1856-1857. Ed. El Colegio de México/ F.C.E., México, 1988.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL. Ed. Porrúa, México, 1994.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
- LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.