

Diccionario de

Derecho constitucional

Elisur Arteaga Nava

Diccionarios jurídicos

OXFORD



.....

.....

OXFORD

UNIVERSITY PRESS

Oxford University Press es un departamento de la Universidad de Oxford, el cual promueve los objetivos de excelencia en la investigación, el aprendizaje y la educación de la Universidad mediante publicaciones en todo el mundo. Oxford es una marca registrada de Oxford University Press en el Reino Unido y en algunos otros países.

Publicado en México por
Oxford University Press México, S.A. de C.V.
Antonio Caso 142, Col. San Rafael, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06470, México, D.F.

D.R. © Oxford University Press México, S.A. de C.V., 2011

Se han hecho valer los derechos morales del autor

DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Primera edición publicada en 2011

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, o guardada en algún sistema de recuperación, o puede ser transmitida en cualquier forma o por cualquier medio, sin la autorización previa, por escrito, de Oxford University Press México, S.A. de C.V., o como expresamente sea permitido por la ley, por licencia o bajo los términos acordados con la organización apropiada de derechos de reprografía. Deben enviarse las solicitudes de información acerca de reproducciones fuera del alcance de lo mencionado anteriormente al Departamento de Derechos de Autor de Oxford University Press México, S.A. de C.V., a la dirección mencionada arriba.

Usted no debe hacer circular esta obra en cualquier otra forma
y debe imponer esta misma condición a cualquier comprador.

Diccionarios Jurídicos

ISBN 978-607-426-194-3

Primera impresión

Se usaron tipos Shannon Book y Oblique (9 pts.), Century Gothic Regular (10.5 pts.),
Rotis Serif 55 y 56 Italic (11 pts.), Blis Regular Italic y Bold (10.5 y 13 pts.) y
SF New Republic SC Regular (11 pts.),
sobre papel Bond Editor Alta Opacidad de 75 g

Se terminó de imprimir en SERVIGRAPHICS, Antonio Núñez Ramos,
Tomás Vázquez núm. 152, Col. San Pedro Iztacalco, C.P. 08220, México, D.F.

Impreso en México

Diciembre de 2011

El tiraje fue de 1 000 ejemplares

Créditos:

Autor: Elisur Arteaga Nava

Dirección editorial, diseño y producción: Mario Andrés Aliaga Valenzuela

Gerente editorial del área de derecho: Lilia Guadalupe Aguilar Iriarte

Gerente de producción: Paula Sosa Jiménez

Edición: Lilia Guadalupe Aguilar Iriarte

Supervisión de producción: Daniel Martínez Osornio

Portada: Brenda Reyes Coix

Composición y formación: Trapp Soluciones Gráficas S.A. de C.V., Mariana González Gómez

Si algún tercero considera que parte del contenido de esta publicación, viola sus derechos de propiedad intelectual, puede enviar una notificación al domicilio arriba citado, indicando los datos personales del titular de los derechos supuestamente infringidos.

Oxford University Press México, S.A. de C.V., no se responsabiliza de los contenidos de las páginas Web enlazadas o referenciadas en esta publicación.

Índice de contenido

- abogado, 1
- abolir, 1
- abrir sesiones, 2
- abrogar, 2
- absolver de la instancia, 3
- abuso, 3
- abuso de poder, 4
- acaparamiento, 4
- acción de inconstitucionalidad, 5
- acción penal, 12
- aceptar el laudo, 12
- acopio, 12
- acto público, 12
- acto reclamado, 13
- acuerdo, 17
- acuñación de moneda, 18
- adelantado, 18
- adición, 18
- administración pública federal
 - paraestatal, 18
- administración pública municipal, 20
- admisión de nuevos estados, 20
- adolescente, 20
- aduanas, 20
- aduanas locales, 20
- aeródromo, 21
- afectar, 21
- agente del ministerio público, 21
- agraviado, 22
- agravio, 32
- agrupaciones religiosas, 32
- alcabala, 32
- alcaide, 33
- alcalde, 33
- alcoholismo, 33
- ámbito de competencia, 33
- ámbito territorial, 33
- amnistía, 34
- amparo, 35
- amparo por invasión de competencias, 36
- amparo soberanía, 39
- analogía, 41
- anticonstitucionalidad, 41
- antilegalidad, 42
- apertura de sesiones, 42
- armada nacional, 43
- arraigo, 43
- arreglo de límites entre los estados, 44
- asamblea de representantes, 45
- asamblea legislativa del Distrito Federal, 46
- asilo, 46
- asociaciones religiosas, 47
- atribuciones, 47
- auto de vinculación a proceso, 48
- autoridad responsable, 48
- autoridades de facto, 50
- ayuntamiento, 53
- azotes, 54

- bagajes, 55
- bandera, 55
- bando de policía y buen gobierno, 55

- caducidad de la instancia, 59
- cámara de diputados, 59
- cámara de senadores, 60
- cartas puebla, 60
- catastro, 62
- cédula profesional, 62
- censura, 63
- circular, 63
- circulares municipales, 64
- clausura de sesiones, 64
- coalición, 64

- colegio electoral, 65
- comisión permanente, 66
- comisiones, 66
- comité, 67
- comunidades indígenas, 68
- concejo municipal, 68
- confiscación, 69
- congreso de la unión, 69
- consejo de la judicatura federal, 71
- consejos de la judicatura locales, 71
- consignación, 72
- constitución, 72
- constitución local, 73
- constitucionalidad, 73
- contador mayor de hacienda, 73
- contaduría mayor de hacienda, 74
- contribución, 74
- controversia constitucional, 75
- controversias en las que la federación es parte, 82
- controversias entre poderes, 82
- convenciones diplomáticas, 84
- convenio, 85
- convocatoria, 87
- coordinación entre la federación y las entidades federativas, 87
- coordinación entre poderes, 88
- corporación, 89
- costas, 89
- criminal, 89
- cuarteles, 90
- cuenta anual, 90
- culto público, 91

- declaración de guerra, 93
- declaración de procedencia, 93
- decreto, 95
- defensor, 96
- defensor de oficio, 96
- delito, 96
- departamento de salubridad, 97
- derecho constitucional transitorio, 97
- derechos, 98
- derechos adquiridos, 99

- derogar, 99
- desaparición de ayuntamientos, 100
- desaparición de poderes de un estado, 101
- destierro, 103
- destitución, 103
- Diario Oficial de la Federación*, 103
- dictamen, 104
- dieta, 104
- diligencia, 106
- diputaciones de los estados, 106
- diputados a la asamblea legislativa del Distrito Federal, 106
- diputados federales, 106
- diputados locales, 107
- Distrito Federal, 107
- domicilio, 110

- educación, 113
- ejecutivo federal de la unión, 113
- ejército, 113
- elección, 114
- emergencia, 114
- emigración, 115
- emolumento, 115
- empleados superiores de hacienda, 115
- empleo, 116
- empresa, 117
- empréstitos, 117
- entidad de fiscalización superior de la federación, 118
- equilibrio entre poderes, 118
- errata, 119
- estado, 120
- estados, 120
- estafeta, 121
- estampillas, 121
- estanco, 121
- estatal, 122
- estatuto de gobierno, 122
- exacción, 123
- exención, 123
- expendedor, 125
- expropiación, 126
- extradición, 126

- facultades, 129
- facultades coincidentes, 129
- facultades concurrentes, 130
- facultades extraordinarias, 130
- facultades implícitas, 138
- falta absoluta, 139
- familia, 139
- fe de erratas, 140
- formación de nuevos estados, 141
- fraude a la ley, 142
- fuego, 145
- fueros, 146

- gobernador, 149
- gran comisión, 150
- guardia nacional, 150

- hacienda municipal, 153

- iglesias, 155
- impuestos, 155
- incompetencia de origen, 156
- inconstitucionalidad, 156
- indulto, 157
- informe presidencial, 157
- inhibiciones, 159
- iniciativa legislativa, 159
- inmigración, 160
- instituto federal electoral, 160
- interpelación, 160
- interrelación de funciones, 161
- intervención ejecutiva, 165
- intervención reconstructiva, 166

- jefes políticos, 169
- jerarquía de las leyes, 170
- jueces de los estados, 174
- jueces municipales, 177
- juez de distrito, 179
- juicio de amparo, 179
- juicios de amparo y controversia
 - constitucional, 180
- jurado popular, 181
- jurisdicción dual, 181

- legislaturas locales, 183
- ley de ingresos, 184
- ley marcial, 184
- ley orgánica del congreso general
- libertad de creencia, 185

- magistrados de los tribunales
 - colegiados, 187
- magistrados de los tribunales superiores
 - de justicia, 187
- marca, 187
- mayoría absoluta y mayoría relativa, 188
- medio ambiente, 188
- ministerio público, 189
- ministros de la suprema corte
 - de justicia, 189
- municipio, 189

- nacionalización, 191

- observaciones, 193
- orden del día, 193
- orden público, 194

- pacto federal, 197
- paisano, 197
- palos, 197
- papel sellado, 197
- papelero, 198
- papeles, 198
- participaciones federales
 - a los municipios, 198
- partida secreta, 200
- partido político, 201
- patente de corso, 201
- penas inusitadas, 202
- penas trascendentales, 202
- periodo extraordinario de sesiones, 202
- periodo ordinario de sesiones, 203
- personas morales oficiales, garantía en
 - los juicios de amparo, 204
- plebiscito, 204
- pleno, 204
- pleno de la suprema corte de justicia, 205

- posesiones, 205
presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 206
presidente interino, 207
presidente municipal, 208
presidente provisional, 209
presidente sustituto, 209
presunción de inocencia, 209
presupuesto, 210
privilegios, 211
proceso legislativo, 213
procurador general de la república, 214
profesión, 214
prohibiciones a los estados, 215
promulgación, 215
promulgación y publicación para los efectos del amparo, 216
propuesta, 219
protesta del presidente de la república, 219
publicación, 221
- quórum, 223
- rebelión, 225
referéndum, 225
reformas constitucionales, 226
refrendo, 227
regidores, 229
reglamento interior municipal, 230
reglamento municipal, 231
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 231
representante a la asamblea del Distrito Federal, 231
residir, 232
- salteador de caminos, 235
salvoconducto, 235
secretaría de gobernación, 235
secretaría de hacienda y crédito público, 236
secretaría de relaciones exteriores, 236
- secretario de despacho o de estado, 236
secretarios de ayuntamientos, 237
senador, 238
sentencia, 238
sentencia definitiva, 239
sentencia ejecutoriada, 239
sentenciar, 239
sesión, 239
sexenio, 241
síndicos municipales, 242
suplente, 243
suprema corte de justicia de la nación, 243
supremacía constitucional, 244
suspensión de ayuntamientos, 246
suspensión de garantías, 246
- tercero interesado en las controversias constitucionales, 253
tercero perjudicado en el juicio de amparo, 253
territorio municipal, 260
tesoreros municipales, 261
título profesional, 261
toma de posesión del presidente de la república, 262
tortura, 263
trastorno, 263
tratado, 264
tribunal electoral del poder judicial de la federación, 265
tribunal superior de justicia del Distrito Federal, 265
tribunales colegiados de circuito, 266
tribunales militares, 267
tribunales unitarios de circuito, 267
triunvirato, 267
- vacatio legis*, 269
veto, 269
vicepresidente de la república, 272
voto, 272
voto de calidad, 273
voto particular, 273

Prefacio

El *Diccionario de derecho constitucional*, a pesar del desarrollo detallado de algunas voces, queda circunscrito a esa categoría; se detiene en el momento en que da una visión general, positiva y más o menos exacta de cada una de las materias desarrolladas.

El tratamiento de las voces se hace con vista al derecho constitucional mexicano; las referencias al derecho comparado son escasas; las más de ellas son al derecho estadounidense y al español. Se consideran en el contexto en que son usadas, no importa que tengan un significado diferente o primario, tanto en los diccionarios de la lengua como en el habla común y corriente.

Algunos términos, como *facultades implícitas*, *intervención reconstructiva* y otros, no aparecen en la constitución, pero se desprenden de ella en forma directa; se trata de creaciones de la doctrina y la jurisprudencia que han terminado por imponerse. Todos ellos tienen un lugar en esta obra. También se halló lugar a otros que son poco usuales en la actualidad y que, por ello mismo, no encuentran acomodo en los diccionarios o vocabularios jurídicos, como *patente de corso*, *estafeta*, *paisano*, *papel sellado*, *palos*, *bagajes*, etcétera.

Se encontrará que algunas voces fundamentales como *congreso de la unión*, *federalismo*, *estados*, *municipios* y otras, tienen un desarrollo bastante modesto y que, en cambio, términos como *jefe político*, *interrelación de funciones*, *refrendo*, tienen un desarrollo detallado; hay una explicación, ella es simple: respecto de las primeras voces existe una abundante bibliografía que es asequible a cualquiera que se interese en saber de ellas; caso distinto se da por lo que toca a las segundas, la bibliografía es escasa y especializada. Se trató de colmar vacíos.

Para acceder a una definición ordinaria de un término se recurrió al *Diccionario de uso del español* de la señora María Moliner. En lo relativo a etimologías se consultó preferentemente la obra de Guido Gómez de Silva, *Breve diccionario etimológico de la lengua española*. En lo que pudiera considerarse como arcaísmos se abrevó en la obra de Joaquín Escriche.

Para no tener que reproducir al final de cada voz todos los datos de la bibliografía correspondiente a los diccionarios, ella se enumera e identifica al principio. Dado el carácter sumario de las obras, no se proporcionan páginas o capítulos. Cuando a lo largo de la obra se hace referencia a un precepto, sin mencionar a qué ley pertenece, debe entenderse que corresponde a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en su texto vigente.

Este diccionario se ha adecuado al texto constitucional vigente a 2011. Algunas instituciones han desaparecido, como la contaduría mayor de la cámara de diputados, la asamblea de representantes, los alcaides o el departamento de salud; las voces se han conservado con el fin de que quienes se inicien en el estudio de la ciencia jurídica, estén en posibilidad de aclarar las dudas que pudieran llegar a tener.

EL AUTOR

Diccionarios consultados

Bobbio, Norberto y Nicola Matieucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1984.

Black's law dictionary, West Publishing, Saint Paul, Minnesota, 1979.

Capitant, Henri, *Vocabulario jurídico*, Depalma, Buenos Aires, 1973.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, Buenos Aires, 1954-1968.

Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, edición facsimilar de Editora e Impresora Norbajacaliforniana, Ensenada, Baja California, 1974.

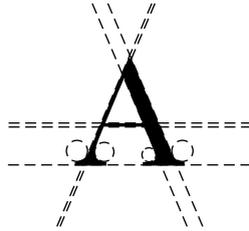
Gómez de Silva, Guido, *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Gorlitz, Axel, *Diccionario de ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.

Moliner, María, *Diccionario de uso del español*, Gredos, Madrid, 1984.

Abreviaturas y siglas

art. (s)	artículo, artículos
CCDF	<i>Código Civil para el Distrito Federal</i>
CPCDF	<i>Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal</i>
CPEUM	<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>
D.F.	Distrito Federal
dir. (s)	director, directores; dirigido por
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
ed. (s)	edición; editor, editores; editado por
<i>et al.</i>	<i>et alii</i> ; y otros, y colaboradores
fracc. (s)	fracción, fracciones
inc. (s)	inciso, incisos
LA	<i>Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>
LDOFGG	<i>Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales</i>
LFRSP	<i>Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos</i>
LOAPF	<i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i>
LOCGEUM	<i>Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos</i>
LOCMH	<i>Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda</i>
LOPJF	<i>Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación</i>
LR105C	<i>Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>
párr. (s)	párrafo, párrafos
RGICGEUM	<i>Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos</i>
s., ss.	siguiente, siguientes
t. (s)	tomo, tomos
trad. (s)	traductor, traductores; traducido de, traducido por
vol. (s)	volumen, volúmenes



abogado. Del latín *aduocatus*, de *ad*, hacia; y *uocare*, llamar. Persona que cursó la carrera de derecho y que aconseja en negocios relativos a su profesión o interviene en los juicios y procesos patrocinando a alguna de las partes. La ley ordena que para ejercer la profesión de abogado se requiere título de tal o de licenciado en derecho, debidamente expedido por una institución autorizada por ley para ello. La cédula profesional sustituye al título ante los tribunales y demás autoridades en que esos profesionistas se presentan a ejercer su profesión. En materia penal, de conformidad con el art. 20 constitucional, no eran necesarios ni una ni otro para poder patrocinar a un acusado; era suficiente con que el defensor gozara de la confianza de éste para poder comparecer a juicio. A partir de la reforma constitucional hecha en junio de 2008, se requiere que sea abogado (art. 20, apartado B, fracc. VIII).

La de abogado es una profesión considerada liberal; en las leyes de profesiones se exige título para su ejercicio. De acuerdo con el art. 95 constitucional, fracc. III, ahora reformado, para ser elegido ministro de la suprema

corte de justicia se requería: “Poseer el día de la elección, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de abogado, expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello.”

Por reforma a la fracc. III del art. 95 de la constitución, efectuada en diciembre de 1994, el término *abogado* desapareció y fue sustituido por el de *licenciado en derecho*; a pesar de ello se reitera el uso del término *abogado* en el párrafo segundo del art. 101.

abolir. Declarar en forma solemne la desaparición definitiva, permanente, de una institución jurídica o política, una costumbre o práctica, una ley, por parte de quien tiene autoridad para hacerlo. La declaración trae aparejada la nulidad o extinción de alguna de ellas. Miguel Hidalgo, en su bando de 6 de diciembre de 1810, abolió la esclavitud (declaración 1ª); expresamente abolió el papel sellado (declaración 3ª); el constituyente de 1857 declaró abolidas las alcabalas desde el año de 1858 (art. 124); los autores del programa del partido liberal de 1906 se pronunciaron por la abolición de la pena de muerte (art. 6º).

abrir sesiones. Se toma como sinónimo de *apertura de sesiones*. Con ello se alude al inicio de un periodo de sesiones por parte del congreso de la unión (art. 63). Para el caso no importa que el periodo sea ordinario o extraordinario. Con esa fórmula también se alude al inicio de una sesión. Es válido abrir el periodo o una sesión cuando se cuenta con la asistencia de más de la mitad de los miembros que integran cada cámara.

En el supuesto de que se inicie un periodo de sesiones y no se cuente con quórum, los legisladores presentes, sin importar su número, pueden abrir la sesión y acordar lo relativo a la integración de su cámara; compeler a los ausentes; para el caso de que no se presenten dentro del plazo concedido, llamar a los suplentes; si éstos no se presentan, declarar vacante el puesto.

Cuando, en los términos de los arts. 84 y 85, el congreso de la unión se constituye en colegio electoral con el fin de nombrar un presidente interino o sustituto, para abrir la sesión, se requiere la presencia de las dos terceras partes del número total de diputados y senadores.

abrogar. Del latín *abrogare*, de *ab-*, quitar; y *rogare*, preguntar, anular. Supresión total de un cuerpo legislativo: constitución, ley, reglamento, bando de policía y buen gobierno, etc., por parte de quien es competente para hacerlo. Según Capitán la

abrogación puede ser *expresa*, cuando el texto que abroga la pronuncia; o *tácita*, cuando resulta de incorporar a un texto nuevo una prescripción incompatible con la consagrada en un texto anterior.

Se diferencia de la derogación en que ésta es la anulación parcial de una ley. La naturaleza de ambas ya había sido definida por el derecho romano: *abrogatur legi cum prorsus tollitur*, *derogatur legi cum pars detrahitur*.

La palabra *abrogar* no es de uso común en la terminología constitucional mexicana; aunque la constitución de 1836 sustituyó totalmente a la de 1824, en ningún momento se hizo uso del término; tampoco se hizo en las constituciones posteriores, incluida la de 1857. La de 1917 no abrogó a la de 1857, sólo la reformó, según se reconoce expresamente en el preámbulo de aquélla.

Esta circunstancia es importante debido a que por virtud de ella siguen en vigor, como una supervivencia constitucional, las normas de las constituciones anteriores mientras no se opongan a la actualmente en vigor.

El código civil vigente en el Distrito Federal, al momento de ser emitido, derogó las disposiciones en vigor que se le opusieron, por lo que por disposición expresa (arts. 7º y 9º transitorios) continuaron vigentes las normas del anterior código y de la legislación especial federal.

Bibliografía

Capitant, Henry, *Vocabulario jurídico*.

Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*.

absolver de la instancia. De absolver, del latín *absoluere*, desatar; y de instancia, del latín *instantia*, suplicar, pedir. Joaquín Escriche definía el término como:

Absolver o dar por quitto y libre al reo, no precisamente del delito que se le imputa o de la cosa que se le pide, sino solo del juicio que se ha seguido, esto es, de los autos hechos; lo cual suele verificarse cuando no hay méritos para declararle libre absolutamente ni para condenarle; y en semejante caso, sobreviniendo nuevos méritos, podrá volvérselo a demandar sobre la misma cosa o acusar sobre el mismo delito, bien que no valdrán los autos pasados, sino solo los instrumentos y probanzas, reproduciéndolos de nuevo.

Es importante esa definición puesto que, según asienta Francisco Zarco en su *Historia*, su lectura dio lugar a que se modificara el proyecto de art. 25 presentado por la comisión y se adicionara la prohibición de absolver de la instancia por el constituyente de 1856-1857 (sesión de 19 de agosto de 1856). Prohibición que ratificó el constituyente de 1917.

El contexto histórico y constitucional (art. 23) indica que la prohibición está limitada a la materia penal; busca garantizar el principio de seguridad jurídica de los individuos; el ministerio público, cuando acusa y ejerce la acción penal, lo hace debido a que cuenta con los elementos necesarios para acreditar la responsabilidad del acusado, en el entendido de que, al hacerlo, agota en forma definitiva su facultad y obligación de acusar. El reo, por lo mismo, en un proceso, sólo puede resultar absuelto o condenado; en el caso no importa que por pruebas sobrevinientes se desprenda un punto de vista diferente. La prohibición es oponible tanto en primera como en segunda instancia y vale en todo tipo de proceso penal, ya sea federal, local, ante el jurado de sentencia o del fuero militar.

La suprema corte de justicia, en la revisión fiscal 449/70 (145/65), mediante resolución de fecha 11 de diciembre de 1972, por unanimidad de votos, consideró en cuanto a la prohibición de absolver de la instancia que es aplicable en los procedimientos administrativos.

abuso. Del latín *abusus*, participio pasivo de *abuti*, consumir; y *ab-*, completamente. La constitución lo utiliza en su sentido de exceso de parte de una autoridad al margen de la ley: “Todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones; toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución en las cárceles,

son abusos que serán corregidos”, dispone el art. 19.

Los abusos han estado prohibidos desde la constitución de Cádiz (art. 297); la prohibición fue reiterada por la constitución de 1857 (art. 19).

abuso de poder. El fraude a la ley es a menudo concebido como una especie del abuso de poder y del abuso del derecho. Aunque aparecen como figuras de características distintas, y son diferenciables por sus elementos, tanto en uno como en el otro caso, hay ocasiones en que el fraude queda englobado, subsumido en estas figuras más generales. Esto sucede en los casos en que tanto el abuso de poder, como el de derecho están eficazmente sancionados. No tiene objeto recurrir al fraude a la ley, cuando sus efectos se pueden lograr por vías directas.

El abuso de poder se presenta en el ejercicio de lo que la doctrina denomina *derechos-función*. Éstos no se otorgan a su titular en interés propio sino como medio para cumplir una función en interés de otro, sea un individuo o un grupo. No pueden ser utilizados por su titular más que en vista del fin para el que fueron instituidos: si se ponen al servicio de un fin diferente pierden su legitimidad. La actividad realizada en abuso de poder carece de fundamento legal porque contraría el espíritu del derecho, tal como lo concibió el legislador. No es necesario el dolo, el fraude o la intención culposa. Esta noción se

aplica tanto en el ámbito del derecho administrativo como en diversas ramas del derecho privado.

Respecto del abuso de derecho, es un concepto que se ha delineado sobre todo en materia procesal; como la noción anteriormente descrita de escaso manejo por el legislador.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, Porrúa, México, 1988.

acaparamiento. De *acaparar*, éste del italiano, a través del francés, *accaparrare*, del latín *caput*, cabeza; y *arra*, arra, prenda, seguridad. Capitant define el término *acaparamiento* como:

Acumulación artificial o fraudulenta en manos de una sola persona, o de varias que actúan en reunión o coalición, de cantidades importantes de artículos de primera necesidad, mercaderías o títulos públicos o privados de la misma especie, con el fin de que los objetos acaparados puedan ser vendidos a un precio diferente del normal, en alza o en baja, es decir, a un precio distinto del que fijaría el juego natural de la oferta y la demanda, en la libre competencia.

La carta magna define el término como concentración en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener

el alza de los precios; por tanto, no será acaparamiento prohibido la acumulación de bienes que no sean de consumo necesario.

En la fracc. XVIII del art. 27 se declaran revisables los contratos y concesiones hechos entre 1876 y 1917 que hubieren tenido por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación.

En la constitución de 1857 no se aludió a los acaparamientos; sus autores fueron congruentes con su ideología liberal; apareció en 1917, con su inserción se buscaba no tanto garantizar el libre mercado, más bien se procuraba impedir prácticas que perjudicaran al público en general o a una clase social.

Bibliografía

Capitant, Henry, *Vocabulario jurídico*.

acción de inconstitucionalidad. Proceso por virtud del cual se persigue la anulación de una norma, por considerar que es contraria a la constitución, estimar que se presentaron algunos vicios en su aprobación o por presumir que quien la emitió no tiene facultades para hacerlo. En el derecho comparado, en su forma inicial, fue un instrumento que se confirió a las minorías de un cuerpo parlamentario o legislativo respecto de una ley; esa minoría, aun cuando consideraba que un proyecto de ley era contrario

a la constitución, así lo pudo haber hecho notar al pleno en la tribuna y a través de su voto en contrario, fue superada por la mayoría. Eso explica que los senadores, quienes ratifican los tratados internacionales, y no los diputados, puedan recurrir a la acción para cuestionarlos. Así se adoptó en México, con la variante de que a las minorías parlamentarias se agregaron otros titulares de la acción y diversos actos cuya autoría no era atribuible a un cuerpo legislativo, como los tratados que celebra el presidente de la república.

Lo ordenado por la fracc. II del art. 105 y el hecho de que la acción surgiera como un instrumento a disposición de una minoría parlamentaria, ha llevado a suponer que ella no es procedente tratándose de normas emanadas del presidente de la república, los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del Distrito Federal. Cuando esas autoridades emiten reglamentos, que tienen generalidad y abstracción, que son violatorios de derechos y libertades, no pueden ser cuestionados por las comisiones de derechos humanos.

Es un instrumento por virtud del cual, quienes son titulares de la acción, recurren ante la suprema corte de justicia de la nación a plantear vicios de constitucionalidad de una norma general: todo un cuerpo normativo o una norma determinada. A través de ella no pueden plantearse vicios de legalidad. Es un proceso

lineal encaminado a buscar una definición de naturaleza fundamental al que deben coadyuvar las partes e, incluso, el ministro instructor, por su función de suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez planteados en la demanda. El ministro instructor puede solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, aquellos elementos que, a su juicio, sean necesarios para la solución del proceso (art. 68, LR105C) y el pleno de la corte, para fundar su declaración de inconstitucionalidad, puede fundar su determinación en disposiciones no invocadas en la demanda (art. 71, LR105C).

Es una vía que se introdujo en la carta magna por la reforma de 1994; la regula el título III de la *Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En cuanto a lo no previsto por el mencionado título, en lo conducente, se aplica la normatividad relativa a la controversia constitucional (art. 59, LR105C).

La acción de inconstitucionalidad se tramita por los principios generales siguientes:

Autoridad competente para conocer

Conoce de ella, en única instancia, la suprema corte de justicia de la nación. La demanda mediante la cual se intenta, debe dirigirse al presidente de la corte, quien la turna a un ministro, al que se da el carácter de instructor;

éste se encarga de admitirla o rechazarla, sigue el trámite y elabora el proyecto de sentencia que somete a la consideración del pleno que resuelve en forma definitiva.

Titulares de la acción de inconstitucionalidad

La fracc. II del art. 105 señala, en forma limitativa, a los servidores públicos que pueden presentar una acción de inconstitucionalidad. Contra toda clase de leyes generales emitidas por el poder al que pertenecen, están el 33 por ciento de los diputados al congreso de la unión, respecto de leyes federales o relativas al Distrito Federal expedidas por ese poder; el 33 por ciento de los senadores, respecto de los mismos rubros y, además, respecto de tratados internacionales; el 33 por ciento de los diputados a las legislaturas locales y a la asamblea legislativa del Distrito Federal. También puede recurrir a ellas, en forma amplia, el procurador general de la república; en forma restringida, la comisión nacional de derechos humanos, contra leyes federales, estatales y del Distrito Federal y tratados internacionales; las comisiones de derechos humanos locales, contra leyes emitidas en las entidades que, a su juicio, vulneren los derechos humanos consagrados en la constitución, así como los partidos políticos, nacionales y locales, en contra de leyes electorales. De los poderes y autoridades locales, nadie más puede recurrir a la acción de inconsti-

tucionalidad. El legislador ordinario y la corte no pueden ampliar el número de titulares.

El precepto tiene algunas deficiencias. Siendo los tratados internacionales, según criterio de la corte, de jerarquía superior y reconociéndose en ellos libertades y derechos, se limita la procedencia de la acción por parte de las comisiones de derechos humanos a plantear la violación de ellos por una ley, limitando su procedencia a que aparezcan en la constitución, pero no en los tratados. En el primer párrafo de la fracc. II del art. 105 se alude a norma de carácter general, en cambio en los incisos se alude a leyes. Un tratado no siempre goza de generalidad y abstracción; no las tiene uno relativo a límites. En el precepto no se alude a tratados generales o normas generales de ellos.

Responsables de la emisión de la ley y parte demandada

Puede estar referida a cuestionar normas emanadas del congreso de la unión, del presidente de la república, de la cámara de senadores, de las legislaturas de los estados y de la asamblea legislativa del Distrito Federal. El presidente de la república, aun cuando hubiere sido el responsable de la presentación de la iniciativa de ley impugnada en la demanda de acción, únicamente puede ser señalado como responsable del decreto promulgatorio. Al rendir su informe, por respeto al autor de la norma y al demandante,

debería limitarse a defender la constitucionalidad de la promulgación, sin pronunciarse respecto de materias que le son ajenas.

Por ser la enumeración contenida en la fracc. II del art. 105 limitativa y por el hecho de que se señale en forma específica los poderes y autoridades de manera precisa, a través de ella no se pueden cuestionar las disposiciones generales que el presidente de la república emita en ejercicio de las facultades que le conceda el congreso de la unión, según el art. 131 constitucional. Tampoco se pueden cuestionar las leyes que el propio presidente emita en ejercicio de las facultades que le confiera el congreso de la unión, en los términos del art. 29. Por ser particulares y concretos, no son impugnables por esa vía los decretos que expidan el congreso de la unión o las cámaras que lo conforman, entre ellos el bando solemne por el que se da a conocer la declaración del presidente electo, la certificación de haber desaparecido todos los poderes de un estado o la resolución que emita el senado en el arreglo de los conflictos políticos entre los poderes de los estados (arts. 74, fracc. I y 76, fraccs. V y VI).

En relación con los tratados la acción de inconstitucionalidad procede, en principio, en contra del tratado en sí, pero no respecto del decreto que emite el senado ratificándolo, a pesar de que su adopción pudiera estar viciada. Éste es particular y concreto. Habrá que hacer una excepción: a

pesar de que la constitución y la ley reglamentaria no establecen salvedades, la acción anulatoria de un tratado, como se ha dicho, debe proceder únicamente cuando contiene normas generales, pero no cuando está referido a un objeto concreto.

Para hacer operante el principio de supremacía constitucional, aunque en la constitución se establece una distinción entre tratados, convenciones y convenios internacionales (arts. 15 y 76, fracc. I), en la fracc. II del art. 105 sólo se hace mención de los tratados; a pesar de ello y para dar plena vigencia al control de la constitucionalidad, debe entenderse que a través de la acción son revisables todos aquéllos.

Interés jurídico

El art. 105, por lo que toca al interés jurídico, para recurrir a la acción presume que por ser miembros del cuerpo colegiado que adoptó la norma general, en el mínimo que se establece, o por estar mencionado en el precepto, gozan de interés jurídico para recurrir a cuestionarla. Es suficiente que los promoventes manifiesten ser uno de los mencionados en el art. 105 para que se presuma el interés jurídico.

En cuanto a los restantes titulares del derecho a recurrir a la acción, está el procurador general de la república; se entiende que él, por ser perito en derecho y servidor público que ha protestado guardar la constitución, está interesado en que no se expidan normas contrarias a la constitución.

Lo puede hacer respecto de toda clase de leyes, federales y locales.

Con un derecho limitado están los partidos políticos, a ellos se les reconoce el derecho de hacerlo, por estimarse que están interesados en la regularidad de las normas que rigen los procesos electorales; con vista a darles firmeza, se les concede la posibilidad de recurrir a la acción.

También pueden recurrir a ella las comisiones de derechos humanos; se les confiere el derecho por ser responsables de cuidar que las autoridades respeten los derechos y libertades cuando, a juicio de sus encargados, las leyes los vulneren.

Generalidad y abstracción

La fracc. II del art. 105 establece como requisito para el ejercicio de la acción que ella se enderece a plantear la posible contradicción entre una norma general y la constitución. Ese mismo concepto aparece en el párrafo segundo del art. 14 de la ley reglamentaria. Ese imperativo implica:

Si el constituyente fue cuidadoso en el manejo de la terminología jurídica, consideró que hay normas generales y normas que no lo son. Pudiera tener razón. En la constitución existen normas generales; lo son por diferentes conceptos: por una declaración expresa de su texto: “todas las personas gozarán” (art. 1º), “A ninguna persona” (art. 5º), “Toda persona” (art. 11), “Nadie puede ser molestado” (art. 16), “Los habitantes [...] tienen derecho”

(art. 10); “Todos los reglamentos” (art. 92); “Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias” (art. 104, fracc. I). Hay otras normas que son generales por desprenderse esa característica de su normatividad: “Son mexicanos por nacimiento” (art. 30, A).

En la propia constitución política hay normas que, a pesar de gozar de abstracción, no son generales, como la contenida en el art. 87: “El Presidente, al tomar posesión de su cargo, presentará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión permanente, [...] la siguiente protesta:...” Otra norma que no es general es la contenida en los últimos párrafos del art. 97.

Si el legislador distinguió, la corte, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, también debía distinguir, y no admitir demandas en las que se cuestionen normas que no sean generales.

De conformidad con el art. 14 antes invocado, es de suponerse que en controversias constitucionales procedería la suspensión cuando esté de por medio una norma que no sea general. Extremo que la corte ha rechazado.

En esta materia es preciso distinguir. No es lo mismo *generalidad* que *abstracción*. Por regla *general* las normas son *abstractas*, pero no *generales*. El art. 87 antes invocado goza de abstracción, pues quien sea presidente de la república debe rendir la protesta repitiendo su texto. Pero ese precepto está referido a un sujeto determinado,

a un motivo específico y a un hecho concreto, no goza de generalidad.

La acción de inconstitucionalidad no es idónea para cuestionar decretos que emanen de los poderes legislativos federal y locales; éstos, por ser particulares y concretos, no gozan de generalidad. No están comprendidos dentro de la fracc. II del art. 105.

Dentro del concepto *norma de carácter general* que aparece en el precepto, se comprenden tanto una ley en general como una norma específica. Es de suponerse que cuando se impugna una ley en sí, los vicios por los que se cuestiona están referidos a la falta de facultades de parte de su autor para emitirla o de vicios observados en el proceso legislativo, siempre que ellos estén previstos en la constitución, como sucede con el art. 72. En ambos casos quien incurre en irregularidades actúa en contradicción de la constitución.

Cuando se trata de una norma en particular y no de toda una ley, la acción debe enderezarse en el sentido de poner en evidencia la contradicción entre ella y algún precepto de la constitución.

Principios procesales

En cuanto al proceso, a la acción de inconstitucionalidad le son aplicables los principios que regulan la controversia constitucional. Hay excepciones; ellas responden a la naturaleza propia de la institución (art. 59, LR105C): no procede la suspensión; el plazo para inter-

ponerla es de 30 días naturales; que la parte demandada rinde un informe, no contesta la demanda; que el plazo para rendir el informe no es equitativo, es de 15 días, y que en materia electoral el plazo para rendir el informe se reduce a seis días.

Elementos de la demanda

El art. 61 de la ley reglamentaria señala los elementos que debe contener la demanda:

1. Nombre y firma de los promoventes. En el caso concreto de los legisladores, se exige proporcionar los nombres y las firmas en el mínimo requerido; no se requiere se acredite el carácter de diputado o senador. Se parte del supuesto de que hay buena fe de parte de sus autores y de que la demanda, por derivar de un número crecido de legisladores, es un acto público y notorio. El procurador, el comisionado y los partidos políticos deberán acreditar su carácter de tales.
2. El poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general. El autor de la ley reglamentaria se condujo con impropiedad. La constitución da al congreso de la unión y las legislaturas de los estados el carácter de poder; órganos son entes inferiores, como lo son la comisión permanente o la entidad de fiscalización superior de la federación.
3. Es preciso identificar el cuerpo normativo cuestionado, en general, cuando el concepto va enderezado a poner en evidencia los vicios en la emisión del cuerpo normativo; la norma particular, cuando la acción se encamina a anular una norma por estimarla contraria a la constitución. En lo relativo al medio oficial en que se hubiere publicado, tiene como particularidades notables la de proporcionar el nombre de la publicación, determinar la fecha, número, lugar de emisión y, en su caso, la fecha en que se hubiere publicado la fe de erratas correspondiente; la exhibición de un ejemplar del periódico o diario oficial en que apareció publicada la ley cuestionada, hace prueba de la existencia a favor del autor de la demanda.
4. El autor de la ley reglamentaria toma como sinónimos los términos *promulgación y publicación*; en estricto derecho no lo son.
5. Los preceptos constitucionales que se consideren violados; la violación puede estar referida a vicios observados en el proceso de presentación de la iniciativa, estudio, dictamen, discusión, aprobación y promulgación de la ley; en este caso estaría de por medio la violación del primer párrafo del art. 16. Cuando una norma en particular sea contraria a algún precepto de la carta magna, habrá que identificarlo.
6. Al igual que en la controversia constitucional, en las acciones sus autores tienen que formular conceptos de invalidez. Éstos son los razonamientos lógicos de los que se desprende que una ley, por los vicios observados en su emisión, o un precepto, por contravenir la constitución, no es válida.

Plazo para interponerla

La fracc. II del art. 105 establece que el plazo para interponer una demanda de acción de inconstitucionalidad es de 30 días naturales. La ley reglamentaria precisa que el plazo comienza a correr al día siguiente en que la ley o tratado sean publicados (art. 60, LR105C).

Informe y plazo para rendirlo

En acciones de inconstitucionalidad no hay contestación de demanda. Quien es autor de la norma debe rendir un informe. Lo debe hacer en un plazo de 15 días; en materia electoral el plazo es de seis días; en él deben expresarse los fundamentos que validen su actuación, las razones que la hagan acorde con la carta magna y, en su caso, sostengan la improcedencia de la acción (art. 64, LR105C); las causales de improcedencia son limitadas, son las previstas en el art. 19 de esa misma ley. La falta de informe presume la inconstitucionalidad de la norma y la procedencia de la vía (art. 30, LR105C). En el informe se debe defender la constitucionalidad de la norma impugnada.

Suspensión

En un proceso de acción de inconstitucionalidad, no procede solicitar la suspensión ni que se conceda.

No es procedente ni por lo que toca al decreto de la autoridad ejecutiva por virtud de la cual se ordena su publicación.

Sentencia

Agotada que sea la instrucción, el ministro instructor debe someter a la consideración del pleno de la corte su proyecto de sentencia. Para que una sentencia declaratoria de invalidez de una norma tenga efectos generales, se requiere que sea aprobada cuando menos por ocho votos. De no reunirse esa mayoría, se desestimaré la acción (art. 72, LR105C).

Absurdos de la institución

La regulación de la institución es defectuosa; en algunas materias llega al absurdo: se exige un número crecido de legisladores que suscriban la acción: el 33 por ciento de los miembros que integran los cuerpos colegiados. El número no debe ser excesivo, como lo prevé el texto constitucional, ni tan reducido que cualquier grupo, por mínimo que sea, pueda promoverla.

Dado el corto plazo que se concede para promover la acción, es una forma de dar presunción de constitucionalidad a actos contrarios a la carta magna o que no tienen apoyo en ella. Una inconstitucionalidad es difícil de detectar. Frecuentemente se requiere un estudio minucioso para detectar ese vicio. Es relativamente fácil detectar una norma anticonstitucional.

Otro es el aplazamiento de la resolución de amparos los cuales se tramitan en la corte, en tanto se resuelva la acción (art. 37, LR105C). Si bien la prevención se explica en función del principio de economía procesal,

ante la posibilidad que hay de que la demanda de acción de inconstitucionalidad sea omisa o defectuosa en detrimento de amparos bien fundados, para no obrar injustamente; una vez acordado el aplazamiento, el ministro instructor debe tomar en consideración los argumentos y fundamentos invocados en las demandas de amparo pendientes de ser resueltas.

acción penal. Institución procesal por virtud de la cual se da inicio a un proceso judicial, con el objeto de determinar la responsabilidad de uno o varios sujetos. Provoca su nacimiento la comisión de un delito. Los titulares de la función jurisdiccional, entre ellos los jueces, por sí carecen de iniciativa; la función que tienen confiada inicia a partir del momento en el que uno de los titulares de la acción penal la ejerce. Concluye cuando dicta sentencia. Su titular es el ministerio público; su ejercicio es un deber. En algunos casos también lo pueden ser el pleno de la suprema corte de justicia (art. 107, fracc. XVI) y los particulares; cuando lo hacen, ejercen un derecho (arts. 21 y 109, último párrafo). La acción penal tiene por objeto pedir la aplicación de las sanciones establecidas en las leyes penales, la libertad de los procesados y la reparación del daño (art. 2º, CPCDF). El ejercicio de la acción penal está sujeto al principio de oportunidad, en los términos en que lo legisle el congreso de la unión o las legislaturas de los estados. Tratándose

de ciertos delitos, como los de delincuencia organizada, la acción penal es irrevocable; es revocable cuando está de por medio un delito para el que se requiera querrela; también es pública y autónoma. Se puede ejercer ante los jueces, ante el senado o congresos locales, constituidos en jurados de sentencia (art. 110).

aceptar el laudo. En materia laboral alude al hecho de que las partes o una de ellas, acate o cumpla lo resuelto por un tribunal de arbitraje. El no acatamiento por parte del patrono, tiene como resultado que se dé por terminado el contrato de trabajo y que se vea obligado a indemnizar al obrero; si quien no acepta el laudo es éste, deriva en la terminación del contrato de trabajo (art. 123, apartado A, fracc. XXI).

acopio. Acción de acopiar, almacenar, guardar o concentrar algo. El art 117, fracc. XI, prohíbe a los estados gravar el acopio de tabaco. El acopio será legal mientras no se convierta en un estanco o derive en un monopolio.

acto público. Término genérico que engloba la actuación de las autoridades, federales, estatales o municipales. No importa que sean poderes u órganos; es lo actuado o resuelto por servidores públicos, cuando lo hacen en ejercicio de las facultades que tienen conferidas o en uso de atribuciones que derivan a su favor de la ley. Por seguridad jurídica, se presume su constitucionalidad y

legalidad; esta calidad se pierde cuando el acto público es declarado inválido por una autoridad competente.

El término *acto público*, que aparece en el art. 121, no alude sólo al concepto de ley escrita, como lo pretenden Eduardo Trigueros Saravia y seguidores; tiene una connotación amplia. Debe ser tomado con vista a la tradición jurídica en que está inscrito el país: una tradición romana, con influencia de la legislación, doctrina y jurisprudencia francesas; en ésta, *acto jurídico* es una manifestación de voluntades con el fin de producir efectos de derecho. *Acto público* es una de las formas en que se manifiesta el poder. Esto es así aun en el sistema norteamericano que sirvió de modelo para los constituyentes mexicanos.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación la cuarta edición.

acto reclamado. Para los efectos del juicio de amparo, se entiende la acción o inacción de parte de una autoridad y que un quejoso atribuye a una autoridad.

Actos que una autoridad de derecho realiza

Los actos que una autoridad de derecho realiza y que pueden motivar una demanda de amparo, pueden ser:

En cuanto a la actuación de la autoridad:

- Exceder su competencia o carecer de ella.
- Actuar en contradicción o violación a las normas que regulan su competencia o fijan sus facultades o atribuciones.
- Actuar con exceso o defecto.

Sin existir razón legal, recurrir a los particulares para lograr el acatamiento de sus órdenes y prescindir de la fuerza pública que la ley pone a su disposición o no reclamar el apoyo que un poder u autoridad debe prestarle.

También lo son las omisiones en que incurre una autoridad cuando, por mandamiento de la ley, está obligada a actuar y no lo hace sin existir razón jurídica fundada.

En cuanto a su naturaleza: el acto reclamado, tomado el término en una acepción genérica, puede manifestarse a través de dos formas principales: leyes y actos, en un sentido propio.

1. **Leyes.** De conformidad con el art. 166, fracc. IV, de la ley, para los efectos del amparo, el término *ley* es genérico, comprende:
 - *Reformas a la constitución*, cuando en su adopción no se observan los principios que regulan el proceso que la carta magna establece en cada caso.
 - *Leyes*, tanto federales como locales de los estados y del Distrito Federal;

cuando son contrarias a la constitución política o cuando en su adopción no se observó el proceso legislativo; dentro de este rubro están las reformas a las constituciones de los estados y al estatuto de gobierno del Distrito Federal.

- *Tratados internacionales*, dentro de este rubro están comprendidos los tratados propiamente dichos, como las convenciones o acuerdos internacionales, por estimar que son contrarios a la constitución política o por no haber sido celebrados y aprobados en los términos que marcan los arts. 76, fracc. I, 89, fracc. X y la *Ley sobre la Celebración de Tratados*; o por ser contrarios a la constitución política y, concretamente, a los arts. 15 y 133.
- *Reglamentos a las leyes*, ellos pueden provenir de todos los poderes y órganos, no sólo de las autoridades ejecutivas, como lo son el presidente de la república, los gobernadores y el jefe de gobierno del Distrito Federal.
- *Otros*, dentro del rubro *leyes*, están comprendidos todos aquellos cuerpos normativos a los que no puede calificarse como tales, pero que tienen generalidad y abstracción, como lo son el presupuesto de egresos y la convocatoria a elecciones que en los términos de los arts. 63 y 77, fracc. IV, expiden las cámaras que integran el congreso de la unión; según lo disponga el orden normativo local, las que expidan las legislaturas de los estados; los acuerdos generales, circula-

res y bandos de policía y buen gobierno que expiden los ayuntamientos o concejos municipales.

2. Actos de autoridad:

- *Promulgación y publicación* de una ley, decreto, tratado, convención internacional, reglamento o cualquier acto emanado de una autoridad que goce de facultades o atribuciones para emitir actos que gocen de generalidad y abstracción.
- *Toda orden proveniente de un poder o de una autoridad pública*, sea federal o local, tenga o no fundamento y esté emitida o no dentro de su órbita competencial.
- *Todo acto de autoridad por virtud del cual se ejecuta*, o se trata de ejecutar una ley, en su sentido genérico, o una orden, sea o no competente para hacerlo o intentarlo.

En cuanto al tiempo: para los efectos del juicio de amparo, los actos de autoridad pueden ser: *pasados, presentes, inminentes y futuros*.

- *Pasados*, lo son consumados; algunos son reparables, otros no.
- *Presentes o instantáneos*, son aquellos actos cuya ejecución subsiste al momento de presentarse la demanda de amparo. Pueden ser o no de tracto sucesivo.
- *Inminentes*, son aquellos actos de próxima y segura ejecución, a juicio del quejoso.

- *Futuros*, que son de realización incierta. Por lo general no procede el amparo respecto de ellos.

En relación con sus características los actos reclamados pueden ser los siguientes:

- *Positivos*, por tales se entiende las normas o las órdenes provenientes de una autoridad, que mandan a un particular la realización de una acción determinada que, a juicio del mismo, contiene vicios de constitucionalidad o legalidad.
- *Prohibitivos*, lo son las normas o los actos que inhiben a un particular la realización de una acción. Se pueden presentar dos supuestos: uno que, a juicio de un particular, la acción prohibida es lícita; el otro, cuando estima que la ley o el acto que prohíbe, fue emitido en contravención a la constitución política o a la ley que regula su emisión.
- *Negativos*, son aquellas normas o mandatos de una autoridad que niegan a un particular un derecho o una libertad, a pesar de que, a su juicio, tiene derecho a que le sea reconocido u otorgado. En este caso una autoridad se rehúsa a hacer aquello que está obligada a realizar. La negativa puede ser *expresa*; lo es cuando la autoridad, de manera escrita o verbal, de forma clara niega a un particular reconocer un derecho o una libertad; o cuando ella, de la misma manera, se rehúsa a hacer algo que un particu-

lar le solicita y estima que ella está obligada a realizar, a pesar de mediar una solicitud debidamente fundada. Es *tácita* cuando no da respuesta a una petición, debidamente formulada, dentro del término que marca la ley o establece la jurisprudencia. En una demanda de amparo es importante distinguir entre actos que *prohíben* y los que *niegan*.

- *Declarativos*, son las normas o mandatos de una autoridad que por sí, por su simple emisión, afectan un derecho o una libertad que un particular considera le corresponde.

Actos de autoridad consentidos y no consentidos

La interposición de una demanda de amparo presupone que existe oposición de parte del particular a aceptar el acto reclamado por cuanto a que considera que lo agravia. No obstante, de la demanda o del desarrollo del proceso pudiera desprenderse que el quejoso, de manera expresa o tácita, se ha conformado con los actos de autoridad. La conformidad puede ser total o parcial. Cuando esto sucede el amparo es, según el caso, improcedente total o parcialmente (art. 73, fraccs. XI y XII, LA).

Actos consentidos expresamente

Los actos de autoridad pueden haber sido consentidos expresamente, en los casos en que existe una anuencia, verbal o por escrito, a aceptarlos. También se presupone existe una anuencia

expresa, en los supuestos en que el particular les ha dado cumplimiento o, como dice la ley, hay de por medio manifestaciones de voluntad que entrañen consentimiento (art. 73, fracc. XI, LA).

Actos consentidos tácitamente

La ley (art. 73, fracc. XII) entiende consentidos tácitamente aquellos actos de autoridad contra los que no se promueve el juicio de amparo dentro de los términos que establecen los arts. 21, 22 y 218 de la ley.

Ese mismo precepto, en sus párrafos segundo y tercero, establece salvedades.

Una, cuando se emite una ley que es impugnabile por la vía del amparo desde la iniciación de su vigencia, no se hace; en estos supuestos la impugnación puede plantearse, sin que se presuma un consentimiento tácito, contra el primer acto de aplicación.

La norma se explica en función de evitar la interposición de demandas de amparo innecesarias, por cuanto que pudieran no darse actos de aplicación en relación con todos los gobernados; el neutralizar, en parte, los efectos nocivos que derivan de la presunción, por demás irreal, de ser conocida una ley, por su simple publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, que deriva del art. 3º del CCF; y para no privar a un particular de la esperanza de que no le será aplicada una ley.

En el párrafo segundo se prevé otro supuesto en que no se presume un consentimiento tácito: cuando contra el primer acto de aplicación de una ley se establece algún recurso o defensa y, en forma paralela, el mismo puede ser cuestionado por la vía del amparo. Si el gobernado interpone el recurso ordinario, no hay motivo para presumir una anuencia tácita. Lo habrá para el caso de que, habiendo recaído una resolución desfavorable a su recurso, no la impugne por la vía del amparo.

La interposición del recurso, hace presumir inconformidad y previsión de parte de un particular.

De la jurisprudencia se derivan principios que neutralizan la generalidad que deriva de la ley.

Actos de autoridad que derivan de otros consentidos

Este supuesto se presenta cuando:

- la autoridad responsable repite el mismo acto;
- en los casos en que de parte de la autoridad se emiten actos que son consecuencia lógica, necesaria o legal de otro que debe ser considerado como consentido y
- el acto de que es consecuencia el segundo, lleva comprendido a este último.

En estos supuestos, según lo han resuelto los tribunales, procede dictar el sobreseimiento en el juicio de amparo.

Los actos de autoridad en cuanto a su reparación

Los actos de autoridad, en cuanto a su reparación o no, pueden ser:

- a) Consumados de manera irreparable.** Son aquellos en los que no es posible restablecer las cosas al estado en que se encontraban antes de cometerse la violación. Cuando del trámite del juicio de amparo se llega a la conclusión de que el acto reclamado está consumado de manera irreparable, por ser improcedente, se debe dictar sentencia de sobreseimiento (arts. 73, fracc. IX y 74, fracc. III, LA).
- b) Consumados de manera reparable.** Son aquellos en los que, a través del juicio de amparo, las cosas pueden volver al estado que tenían antes de cometerse la violación reclamada.

Pueden presentarse actos que sean parcialmente reparables a través del juicio de amparo y parcialmente irreparables.

Características del acto reclamado

El acto reclamado para los efectos del amparo debe contener las características siguientes:

- **Unilateral**, por cuanto a que deriva o es emitido en virtud del ejercicio del imperio de que goza una autoridad; es válido por derivar de ésta, medie o no la anuencia del particular que se considera afectado.

- **Imperativo**, para ser cuestionado por la vía de amparo, el acto requiere ser obligatorio para los particulares.
- **Coercitivo**, por cuanto a que la autoridad, para el caso de no lograr un acatamiento voluntario de un particular a su orden, puede recurrir a las vías de apremio que la ley pone a su disposición.

acuerdo. Lo decidido o resuelto por dos o más servidores públicos, conformen un cuerpo colegiado o no, después de haber deliberado y hacerlo en ejercicio de las facultades o atribuciones que tienen conferidas.

Cuando el presidente de la república emite un acuerdo (art. 92), aunque el acto le es atribuible a él, se entiende que lo hizo oyendo el sentir de los secretarios a que el asunto corresponde. En ese sentido es utilizado el término en el art. 29.

El acuerdo que emite la comisión permanente, por virtud del cual se convoca al congreso de la unión o a alguna de las cámaras a un periodo extraordinario de sesiones, deriva de un consenso al que se llega después de agotar los requisitos que establece la ley y cubrir las etapas que conforman el proceso legislativo propio (arts. 78, fracc. IV y 89, fracc. XI).

Los acuerdos pueden ser generales (arts. 94, párr. 7, 100, párr. 8 y 107, fracc. IX).

En otro sentido, el término significa conformidad con la ley (art. 25, párr. 5).

acuñación de moneda. Fabricar monedas. El término deriva de *cuño*, que es el troquel con el que se imprimen las monedas. Desde la antigüedad es una función propia de la autoridad; es ella la que garantiza la autenticidad y calidad de las monedas. Los particulares tienen prohibido emitir las. En la Grecia del siglo IV antes de la era actual, el padre de Diógenes el Cínico fue perseguido por fabricar monedas adulteradas. Por mandamiento constitucional (art. 28), el estado mexicano, a través de un monopolio, fabrica monedas que son de curso legal. En el siglo XIX y principios del XX, algunos estados, sobre todo aquellos que producían oro y plata, acuñaron monedas y emitieron billetes. Lo hicieron a pesar de la prohibición que existía (art. 111, fracc. III, constitución de 1857). Subsiste la prohibición (art. 117, fracc. III).

adelantado. En el derecho de la colonia, era un servidor público responsable del gobierno de un territorio recién poblado. El título era conferido por las autoridades del virreinato, en concreto por los gobernadores, era vitalicio, heredable y oneroso. Podía nombrar alguaciles; tenía jurisdicción civil y criminal.

Bibliografía

Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, Polis, México, 1938.

adición. Del latín *additus*, participio pasivo de *addere*, agregar, añadir. Acción de añadir o agregar una parte a algo ya existente. En materia jurídica es la acción de agregar algo a una ley, un reglamento o a un acto de autoridad. En el plano constitucional es una de las tres vías que hay para reformar la constitución (*véase*), las otras son la supresión y la sustitución de un texto por otro. Por virtud de una adición se agrega una parte a un texto ya vigente. Las leyes también son susceptibles de ser reformadas mediante una adición. No existe límite a esta facultad adicionadora, más que aquella que deriva del ejercicio normal de la función legislativa.

administración pública federal paraestatal. Es una parte de la administración pública federal; es una forma de organización que la constitución prevé para auxiliar al poder ejecutivo (art. 90). De acuerdo con la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF), ella se integra por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y fideicomisos (art. 30). De conformidad con la ley, los organismos son creados por ley o decreto del congreso de la unión o por un decreto del ejecutivo federal, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios (art. 45, LOAPF);

por tratarse de personas morales cuentan, además, con representantes, domicilio, denominación, objeto y finalidad.

A pesar de lo que dispone la ley, es de dudosa constitucionalidad el que se faculte al presidente de la república para crearlos. La constitución otorga la facultad de hacerlo al congreso de la unión (art. 73, fracc. XI); éste, a través de la LOAPF, no puede delegar su función de crear y suprimir empleos. Tampoco lo puede hacer a través de una ley o un decreto. Las facultades que le han sido conferidas son indelegables. En algunos casos el congreso de la unión, de las dos facultades que tiene: las de crear y suprimir, ha delegado al presidente la de crear. Esta delegación es violatoria de la constitución y, en particular, de los principios que regulan la división de poderes; ellos parten del supuesto de que si una facultad se confiere a un poder, es por razón de la estructura que se le ha dado; en esa virtud, por regla general, las facultades que se confieren a un poder son intransferibles, salvo autorización expresa, como las contenidas en los arts. 29 y 131, en los demás casos está prohibido hacerlo.

El presidente de la república mexicana, con base en la facultad de crear organismos que, en violación de la constitución, le delega el congreso de la unión, no puede suprimirlos. Debe entenderse que el poder legislativo sólo le delegó la de crear, pero

se reservó para sí la de suprimir. Habiendo distinguido el constituyente en la fracc. XI del art. 73, entre crear y suprimir, cuando se delega la de crear, no puede estar comprendida la de suprimir. En todo caso se requiere una autorización expresa para que lo haga.

De acuerdo con la constitución son las leyes las que deben regular las relaciones entre las entidades paraestatales y el presidente de la república y las secretarías de estado (art. 90). Cualquiera de las cámaras puede citar a los directores o administradores de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio que concierna a sus actividades. A pedido de una cuarta parte de los diputados y la mitad de los senadores, pueden las cámaras integrar comisiones que investiguen el funcionamiento de los entes aludidos (art. 93).

El art. 110 dispone que los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos pueden ser objeto de juicio político por actos u omisiones de ellos cuando redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho de acuerdo con el art. 6º de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

administración pública municipal.

Conjunto de autoridades y servidores públicos, de elección popular o de designación, responsables del gobierno de un municipio, que ejercen sus atribuciones con base en la ley orgánica municipal y los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expiden los ayuntamientos o concejos municipales (art. 115, fracc. II).

Por carecer esos cuerpos colegiados de facultades legislativas, la normatividad que expiden sólo rige durante el tiempo que dure su mandato. No existe inconveniente para que los integrantes del nuevo ayuntamiento ratifiquen su vigencia y obligatoriedad.

admisión de nuevos estados. De conformidad con el art. 73, fracc. I, el congreso de la unión está facultado para admitir nuevos estados a la unión federal; desde 1824 ha existido esa posibilidad; de alguna forma, con la incorporación del estado de Chiapas a la federación mexicana en 1824, se realizó por primera y única vez el supuesto previsto en la norma.

Toda nueva entidad ingresa en igualdad de condiciones; se trata de una entidad idéntica a las que ya forman parte de la federación, no tendrá derechos u obligaciones adicionales; no es factible que se le impongan condiciones diferentes a las que existen para los restantes estados.

Quien ingresa a la federación mexicana lo hace en calidad de estado; no es factible que lo haga como territorio; el congreso de la unión carece de facultades para hacerlo; si se llegara a admitir, no sería factible convertirlo en estado una vez que reúna los requisitos constitucionales, por cuanto a que en la actualidad ha desaparecido la norma que facultaba al congreso para convertir a los territorios en estados.

adolescente. Persona que se halla en el tránsito de la niñez a la edad adulta. La constitución política sitúa la adolescencia entre los 12 y 18 años y establece un sistema de justicia especial para aquellos que, encontrándose en esa etapa de su vida, delincan. Los menores de 12 años únicamente pueden ser sujetos de rehabilitación y de asistencia social (art. 18).

aduanas. Dependencia destinada al cobro de impuestos por la introducción de artículos y mercancías. La constitución faculta al presidente de la república para establecer aduanas marítimas y fronterizas y para señalar su ubicación (art. 89, fracc. XIII). El precepto contiene un anacronismo, no comprende la posibilidad de establecer aduanas en aeropuertos. Para justificarlas se ha dado una interpretación progresista al precepto.

aduanas locales. Durante el siglo XIX los estados, para hacer frente a la falta de recursos, recurrieron al expediente

de establecer aduanas para gravar la introducción a su territorio o paso a través de él, de mercancías. Esa práctica fue prohibida a los estados por reforma a la constitución hecha en 1896 (art. 111, fracc. VI). En la constitución de 1917 se reiteró la prohibición. El Distrito Federal no las puede establecer en respeto a la disposición H del art. 122.

aeródromo. En la constitución se utiliza ese término para referirse a los aeropuertos, que son los sitios destinados a la llegada y salida de aviones y otros aparatos aptos para volar. Para ser comandante de un aeródromo se requiere ser mexicano por nacimiento (art. 32). En la constitución no se faculta, de manera expresa, a los poderes federales para intervenir en lo relativo a su instalación y administración.

afectar. En la acepción que se usa en el léxico de la constitución, implica causar un daño o un perjuicio a alguien en su persona o en su patrimonio; puede ser por acción o por omisión; estar referida a la hacienda pública (art. 79, fracc. IV) o a los particulares (art. 107, fracc. II). Se toma como sinónimo de *agraviar*. También se usa en su acepción de *alterar* algo, una situación jurídica (art. 107, fracc. XIII).

agente del ministerio público (*véase ministerio público*).

agraviado. En un sentido amplio, *agraviado* es toda persona, física o moral, que considera haber sido perjudicada o dañada por alguien. En un sentido restringido es quien ocurre ante una autoridad jurisdiccional por estimar haber sido perjudicado. En un juicio de garantías, es quien ocurre ante una autoridad jurisdiccional a demandar se le conceda el amparo y la protección de la justicia federal, por haber sufrido un perjuicio en su persona, familia o patrimonio, atribuible a un acto de autoridad. Se trata de quien intenta esa acción constitucional, tenga o no derecho a hacerlo.

Para los efectos de la interposición del amparo, es suficiente que quien lo intente estime, considere o juzgue que una ley o un acto de autoridad le causa agravio, independientemente de que ello sea o no cierto, que esté o no esté fundada su apreciación. Para el caso, carece de importancia que no exista agravio, la demanda sea extemporánea, infundada, se presente ante una autoridad jurisdiccional que no sea competente o que quien lo hace carezca de personalidad.

En un sentido propio, lo es toda persona que habiendo sufrido un agravio, por virtud de una ley o de un acto de una autoridad, con la debida oportunidad y forma, ocurre ante la autoridad jurisdiccional competente a demandar el amparo y la protección de la justicia y que, por esa acción, provoca el inicio de una relación procesal entre quienes pueden ser partes o intervenir

válidamente en el juicio. En este sentido se trata del titular de la acción de amparo.

También se conoce como *quejoso, parte agraviada, demandante, sujeto activo del amparo, a quien ejerce la acción de amparo, titular de la acción de amparo o solicitante*.

Quiénes pueden ser agraviados

El art. 5º de la ley de amparo establece como regla general que todos pueden ser agraviados, para el caso no importa que sean personas físicas o morales y dentro de éstas, autoridades. Por virtud del contexto legal es necesario hacer algunas precisiones.

Personas físicas

- a) Mayores de edad.** Lo pueden hacer todos, hombres y mujeres, sin distinción social, religión o preferencias, en todo momento, por sí o por conducto de quienes los representan en los términos de ley.

Por no existir normatividad específica en la ley de amparo y de conformidad con el derecho común, a los incapacitados los representan, por regla general, los tutores.

Respecto de ellos no existe la salvedad que hay con relación a los menores de edad.

- b) Menores de edad.** Respecto de los menores de edad, existe el principio general de que por sí y directamente, no gozan de la capacidad para ocurrir ante las autoridades; lo deben hacer por conducto de sus padres, tutores o

representantes legales (art. 23, CCF). Hay excepciones.

Los padres, tutores y representantes legales deben acreditar esa condición a través de exhibir los elementos que, de conformidad con el derecho común, son idóneos para probar esos extremos.

La ley de amparo (art. 6º) establece un sistema especial de representación para los menores de edad. Es una excepción a los principios que establece el derecho común, local y federal, respecto de esa materia y una salvedad a la rigidez procesal. Se les permite recurrir directamente al amparo. La excepción existe para facilitar, no complicar, a los menores el acceso a esa jurisdicción; permitir que la defensa de la persona y patrimonio de alguien que se halla en estado de indefensión sea oportuna; y disminuir el costo de la etapa previa a la presentación de demanda de amparo. Es una de las muchas materias respecto de las cuales la ley establece salvedades. El sistema sólo está referido al juicio de amparo; no deroga la normatividad común relacionada con el estado civil de las personas; ella es de índole local (art. 121, fracc. IV). El congreso de la unión, en ejercicio de la facultad que le corresponde para regular el juicio de amparo (arts. 103 y 107), puede establecer los requisitos particulares para que los interesados ocurran ante las instancias federales.

No se establece una protección similar respecto de las personas que,

siendo mayores de edad, se hallan en estado de interdicción. Cuando un interdicto recurre al amparo, procede dar curso a su demanda, independientemente de que el juez que conoce de ella le designe un tutor. Debe sobreponerse el valor justicia y defensa de los derechos y libertades del incapacitado, sobre el principio general que sólo permite el acceso a la justicia a quienes están en pleno uso de sus facultades mentales.

La institución protectora de los menores se complementa con la obligación que la ley de amparo en su art. 76 *bis*, fracc. V, impone a las autoridades judiciales que conocen de los juicios de garantías, de suplir la deficiencia de la queja. En ese sentido debe ser interpretada la norma. La ley, a la vez que establece principios generales, hace distinciones:

Principios generales

Los menores de edad pueden ser parte en un juicio de amparo; lo deben hacer por medio de su legítimo representante; por lo general los representantes son sus padres, a falta de ellos, sus abuelos paternos o maternos según lo disponga la autoridad judicial (art. 414, CCF); en su caso, por quienes lo han adoptado, o por sus tutores o representantes legales. Los principios que regulan la representación de los menores, los establece la ley común de los estados.

El art. 6º de la ley de amparo es de interpretación estricta, lo es por

establecer excepciones a tres principios generales: uno, los menores, por sí no pueden actuar ante una autoridad; otro, cuando por existir una norma expresa, se les permite actuar, ello sólo opera respecto de una materia específica; y un tercero, la representación de los menores la regulan las leyes locales.

Para los efectos de que el juez que conoce del amparo esté en posibilidad de nombrar el representante especial, el menor, al presentar su demanda, deberá manifestar su condición de minoría de edad. La intervención que se le permite está referida a la presentación de la demanda de amparo; la fórmula “le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio”, que aparece en el art. 6º, es restrictiva; impide que el menor intervenga en el proceso, también limita la actuación del representante especial; no puede actuar en materias diversas.

No obstante lo anterior, dado que los términos son fatales, mientras no se haga el nombramiento de un representante especial, dentro de esos límites, el menor puede solicitar la suspensión, ampliar su demanda y, llegado el caso, de ser necesario, recurrir el auto que no la admita o que niegue la suspensión.

De los términos en que está redactado el art. 6º, “para que intervenga en el juicio” pudiera concluirse que el juez que conozca del amparo puede nombrar un representante especial, sólo a condición de que admita la de-

manda, que es la admisión con la que se inicia propiamente el juicio y es ella la que le da competencia para hacer el nombramiento. Ello es inexacto. Con esa interpretación no se alcanzaría el fin perseguido por el legislador, de evitar que un menor no quede en estado de indefensión.

El representante especial, una vez que ha asumido el cargo, puede ofrecer pruebas, alegar e interponer recursos. Lo podrá hacer mientras dure el proceso o la autoridad competente del orden común no designe el tutor o representante legal.

Con base en el art. 6º, un menor de edad, por sí, no puede actuar ante otro tipo de autoridades. De requerirse que la autoridad responsable expida una copia certificada de algunas constancias que obran en sus archivos, el menor de edad, por medio del representante especial, deberá recurrir ante el juez o tribunal que conozca del amparo para que sean ellos quienes formulen el requerimiento.

En el precepto, aparentemente, se parte del supuesto, infundado, por cierto, de que existe diligencia de parte del menor en la defensa de su persona y patrimonio. Los supuestos de los que partió el legislador son otros; el primero, que el legítimo representante se vea obligado a ausentarse del lugar en donde se encuentra el menor pero, actuando como buen padre de familia, conociendo los negocios del menor, adopta las precauciones para que no quede indefenso; el otro, ese

mismo representante, por existir conflicto de intereses, se halla impedido para desempeñar sus funciones.

En el caso no se adoptó el mismo principio que regula la materia penal, de dejar abierta la posibilidad para que los menores y los incapacitados puedan recurrir al amparo sin que opere la pérdida del derecho por el transcurso del tiempo.

Distinciones

Respecto de menores de edad, la ley contempla dos supuestos: uno, que el menor de edad carezca de tutor o de legítimo representante; el otro, cuando teniendo representante, éste se halle ausente o se encuentre impedido para hacerlo, por razón de existir conflicto de intereses. En ambos supuestos el menor de edad, por sí, directamente, puede demandar se le ampare. La autoridad jurisdiccional, juez de distrito o tribunal, debe dictar las providencias que sean urgentes, entre otras, nombrarle un representante especial para los efectos del juicio de amparo. La representación que deriva del mandato de la autoridad judicial es específica, no general.

Las providencias urgentes que pueden dictar quienes conocen de la demanda de amparo, están referidas a impedir que un menor de edad quede en estado de indefensión. No pueden sustituir la actuación de los jueces del orden común, cuando emiten resoluciones con el objeto de proteger la persona o el patrimonio de un menor.

Los mayores de 14 años pueden hacer la designación de representante en la propia demanda de amparo. La actuación del representante está referida al amparo específico en que obre la designación. Se requerirán nuevas designaciones en función del número de demandas de amparos que se presenten.

Cuando un menor de edad deja de serlo, pierden razón de ser la patria potestad, la tutela y la representación especial; en este supuesto, por ser mayor de edad y obrar esa circunstancia en el expediente o con la presentación de la constancia oficial de la que se desprenda esa circunstancia, puede asumir directamente la conducción de sus asuntos, sin que el juez que conoce del amparo tenga necesidad de abrir un incidente especial para acreditar tal circunstancia y su legitimación en el proceso y para que se le permita intervenir en el proceso.

Los no nacidos

“La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte.” Dispone el art. 22 del CCF. Los no nacidos, por ser parte del cuerpo de una embarazada, no pueden intervenir en un juicio de amparo; nadie, que no sea aquélla, lo puede hacer en su lugar; de tener que hacerlo, lo hará, en defensa de su cuerpo y no como representante del feto.

Lo anterior no implica que estén desprotegidos. El propio art. 22 citado

protege al producto de la concepción. La figura delictiva que, en ciertos casos o en todos, sanciona a quienes intervienen en un aborto, va encaminada a salvaguardar el producto de la gestación.

Los mexicanos y los extranjeros

Por razón de lo dispuesto por los arts. 1º y 103, fracc. I, en cuanto a leyes, tratados y actos emanados de autoridades mexicanas, la titularidad del derecho para recurrir al amparo corresponde a los mexicanos y a los extranjeros, se encuentren o no dentro del territorio nacional.

De la constitución derivan salvedades: si bien todos pueden recurrir al amparo, algunos de los derechos o libertades, a pesar de lo señalado por el art. 1º, no son universales; un caso, los que consigna el art. 2º sólo benefician a quienes son miembros de las comunidades indígenas; están excluidos los mexicanos que no lo sean. Otro, la acción para demandar la satisfacción de sus necesidades sólo corresponde a los niños (art. 4º). En el supuesto previsto en el art. 33 los extranjeros no pueden recurrir al juicio de amparo.

Los mexicanos

Los derechos, libertades y garantías son comunes a todos los mexicanos. Lo son por el hecho de pertenecer a la especie humana. La evolución del pensamiento no ha llegado a hacer partícipe de parte de ellos a los animales,

a pesar de que algunos tienen inteligencia y conciencia; tampoco al medio ambiente en general, a pesar de que la vida de todos depende de su conservación.

Por *mexicanos* debe entenderse todas las personas físicas o morales, para el caso no importa que cuenten con capacidad, física o mental.

Los extranjeros

De conformidad con el art. 1º los derechos y libertades corresponden a todos, sin importar que sean mexicanos o extranjeros; ello implica que también son titulares de la acción de amparo los extranjeros, independientemente de que se encuentren o no en el territorio nacional.

Cuando alguien se halla en el extranjero, sea o no mexicano, el amparo deberá estar referido a actos emanados de autoridades mexicanas; cuando no afecten directamente la persona del quejoso, deberá estar relacionado con bienes que se encuentran en el territorio nacional; si se encuentran en el extranjero, si son ejecutables fuera del territorio nacional, deberán emanar de una autoridad mexicana.

Será procedente el amparo sin importar dónde se halle su domicilio. Respecto de la defensa de diversos derechos, no importa que la estancia en el territorio nacional de un extranjero sea legal o ilegal, definitiva o temporal.

Todas las demandas de amparo, incluidas las que presenten los extranjeros, deberán estar redactadas en

lengua española (art. 271, CFPC). De conformidad con este precepto, las que se presenten en un idioma extranjero se acompañarán de la correspondiente traducción al español. No se trata de la demanda, son los documentos que durante el juicio presentan u ofrecen las partes.

De los derechos que reconoce el art. 2º de la constitución a favor de los miembros de las comunidades indígenas, no alcanzan a los extranjeros, aunque desconozcan el idioma español y los usos y costumbres.

Excepciones

Existen ciertos casos en que los extranjeros no pueden ocurrir al juicio de amparo (art. 33). Cuando un extranjero presente una demanda de amparo por afectaciones que sufra en su patrimonio, respecto de bienes inmuebles, aguas y sus accesorios y faltare al convenio a que hace referencia el art. 27, fracc. I, en cuanto a invocar la protección de su gobierno, será una causal para que se le niegue el amparo, pero no impedirá que se le dé curso.

Otro caso parecido al anterior es el previsto en el art. 9º. Si un extranjero pretendiera ejercer el derecho de asociación respecto de asuntos de naturaleza política, deberá negársele el amparo.

Amparo: entes sin personalidad jurídica

Por mandamiento constitucional algunas organizaciones sociales tienen

existencia para los efectos del amparo. Entre ellas están los pueblos y comunidades indígenas. Está comprendida dentro de este mismo rubro la familia.

Amparo: comunidades indígenas y de quienes pertenecen a ellas

Los derechos que la constitución confiere a los pueblos, a las comunidades indígenas y a los individuos que forman parte de ellos, concretamente los reconocidos en el art. 2º, pueden ser ejercidos en forma colectiva o individual. Cuando lo hacen en forma colectiva, por mandamiento constitucional, debe entenderse que gozan de personalidad y que ella es diferente de la que tienen los miembros que la componen y de la que reconocen el derecho público y el privado.

Por razón del mandamiento constitucional, esa forma de organización, que es política y social, tiene existencia legal para los efectos de la titularidad de los derechos, en el momento en que las personas físicas indígenas se unen y se asientan en un territorio; para que los pueblos y comunidades indígenas gocen de personalidad, no se requiere que sus miembros recurran a alguna de las formas que de conformidad con la ley llevan a la constitución de las personas morales.

Debido a los términos en que está redactado el art. 2º, debe partirse del supuesto de que todo pueblo o comunidad existe, en el momento en que los individuos que los componen manifiesten el sentir de estar actuando

como colectividad. En caso de duda y mejor defensa de sus intereses, debe presumirse que gozan de personalidad. Para los efectos del amparo las autoridades jurisdiccionales deberán presumir su existencia legal.

La familia

Los arts. 3º, 4º, 123, A, fraccs. XXIV y XXVIII de la constitución establecen derechos a favor de la institución denominada *familia*, que sólo pueden ser ejercidos en forma colectiva: el de que toda familia disfrute de una vivienda digna y decorosa, el de que los bienes que constituyan el patrimonio familiar son inalienables, están exentos de embargos y no están sujetos a gravámenes.

Para los efectos de hacer efectivos esos derechos, tiene que considerarse que ella goza de personalidad, sin que se pueda exigir se cubran las formas previstas por el derecho privado para constituir a las personas morales.

De acuerdo con el párrafo primero del art. 4º, debe tenerse como representante legal de ese núcleo social al varón o a la mujer que sean los padres de la familia. A falta de ellos aquel miembro de la familia que sea mayor de edad y que concurra a reclamar el derecho por la vía del amparo.

Las personas morales

La constitución política, las leyes, federales y locales, prevén la existencia de personas morales. Las hay de derecho público y privado.

a) *Las personas morales privadas.* La ley dispone la existencia de personas morales que gocen de personalidad diferente de la de los socios que la componen y que cuenten con un patrimonio propio; ello ha derivado en reconocerles en forma expresa la posibilidad de recurrir a la vía de amparo, cuando por virtud de una ley o un acto de autoridad se les pueda afectar. Una cosa es que a un ente diverso de una persona física se le reconozca personalidad y otra lo relativo a su representación.

El art. 8º de la ley de amparo, en forma expresa, prevé la posibilidad de que las personas morales privadas puedan recurrir al juicio de amparo. Las violaciones que pueden reclamar por esa vía deben estar de acuerdo con su naturaleza. No les sería dable alegar una violación a la libertad de conciencia o culto.

Las personas morales se pueden constituir con base en las leyes civiles, federales y locales. Dentro de ese rubro genérico están comprendidas tanto las sociedades civiles, propiamente dichas, como las mercantiles. Las sociedades que se constituyen en los estados, en observancia de la legislación local, deben ser reconocidas en las otras entidades federativas (art. 121) y también en el ámbito federal (art. 124). Una sociedad que con base en la ley cambia su naturaleza, sigue teniendo existencia legal. Las sociedades mercantiles, las cooperativas y los sindicatos se constituyen de acuer-

do con las leyes que emite el congreso de la unión (arts. 73, fraccs. X y XXIX N y 123, A, fracc. XVI). Los sindicatos pueden ser de trabajadores o de empresarios. Tienen personalidad y pueden recurrir al amparo, independientemente de que hayan sido o no registrados (art. 374, fracc. III, LFT). Una sucesión es representada por el albacea (art. 1706, fracc. VIII, CCF).

Hay sociedades irregulares. También pueden recurrir al amparo. Están en posibilidad de hacerlo mientras no se demuestre que, por virtud de una ilegalidad, carecen de personalidad. Los miembros de las sociedades de hecho son quienes pueden intentar la acción. No tendrán existencia legal aquellas sociedades cuyo plazo de existencia ha concluido.

Las sociedades constituidas en el extranjero, que actúan en el territorio nacional, tienen existencia sólo entre quienes son sus accionistas. Para que la tengan frente a tercero y puedan recurrir al juicio de amparo, se necesita su inscripción en el registro público del comercio.

b) *Las personas morales oficiales y de derecho público.* El art. 9º de la ley de amparo prevé la posibilidad de que las personas morales oficiales puedan ocurrir al amparo. Esta posibilidad, aunque es admisible, va contra la naturaleza de la institución, que fue creada para la protección de los particulares frente a actos de la autoridad. La acción que se les concede es limitada.

La constitución da por supuesta la existencia de la nación, los estados, los municipios, los poderes y autoridades; parte del supuesto de que gozan de personalidad, son personas morales. También crea y dota de personalidad a otros entes, como: el banco de México (art. 28), los partidos políticos (art. 41), la entidad de fiscalización superior de la federación (art. 79), las comisiones de derechos humanos (art. 102, B). Las leyes, federales y locales, prevén la existencia de otros entes de naturaleza pública (art. 25, fracc. II, CCF). Tienen personalidad y cuentan con un patrimonio.

Respecto de los actos de los entes públicos, para los efectos del amparo, es preciso distinguir entre las funciones de derecho público y las de derecho privado. Cuando actúa con imperio o cuando lo hace como persona moral, a través de alguna de las figuras que establece el derecho privado, adquiere derechos y obligaciones.

Las funciones que ciertas personas morales de derecho público pueden realizar, como son la nación, la federación, las entidades federativas y los ayuntamientos, por autorizarlo la ley, tienen una doble manifestación: una, cuando actúan como autoridades, y dentro del ámbito de su competencia, en ejercicio de facultades o atribuciones, mediante la expedición de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, órdenes o actos en general; a través de ellos mandan, prohíben o limitan la actuación de los particulares, afec-

tan su persona o su patrimonio; todos ellos quedan comprendidos en la fórmula *ejercicio imperio* de parte de una autoridad. En estas materias, por estar de por medio el elemento *imperio*, la defensa de sus actos y hechos no se puede realizar a través del amparo.

Los titulares o representantes de esos entes, poderes y órganos, actuando en su nombre, pueden realizar actos de naturaleza privada o convenir con los particulares, sometiéndose a lo que disponen las leyes civiles y mercantiles. En estos supuestos, se sostiene, no actúan como autoridad, lo hacen como pudiera hacerlo cualquier particular. A parte de ellos hace referencia el art. 134 constitucional.

En esos supuestos el que se afirma que una autoridad actúa como lo haría un particular, es un decir. Los entes públicos contratan con un particular por virtud de una convocatoria pública, según bases de licitación previstas en las leyes o que ellas imponen. En ese tipo de relaciones no existe igualdad entre las partes. Para el caso de incumplimiento, de la ley derivan sistemas de fincamiento de responsabilidad para el particular, que son diferentes a las previstas en el derecho privado.

Las autoridades, en sus relaciones de derecho civil con los particulares, no abandonan en términos absolutos su imperio; nunca están en igualdad de condiciones en que lo están los particulares cuando contratan o convienen entre sí.

Cuando una autoridad comparece a juicio como parte en un proceso, en principio, su presencia pudiera suponerse que es en igualdad de condiciones en que lo hace un particular. No hay tal igualdad. Existen prevenciones que la ponen en una situación de privilegio: no están obligadas a otorgar fianzas o cauciones; sus bienes son inembargables; el cumplimiento forzado de una determinación judicial no es efectivo; existe cierta laxitud por lo que toca a la acreditación de personalidad; en los juicios en que la federación es parte, existe la posibilidad de que el pleno de la corte atraiga el conocimiento de una apelación y que, por ello, al no poder el particular recurrir al amparo, quede en estado de indefensión; existen otras.

Es en la impugnación de resoluciones y sentencias de las autoridades jurisdiccionales, entendidas en su sentido amplio, cuando, en forma más frecuente, un ente oficial puede ocurrir a la vía de amparo, en el supuesto de que ellas le afecten o causen algún agravio. Se establece como condición que afecten sus intereses particulares. La condicionante es ilusoria; por las muchas ventajas que se le conceden, termina por romperse el equilibrio que debe existir entre las partes.

El concepto *intereses patrimoniales* es genérico, por serlo, se torna vago e impreciso; ello deriva en una actuación discrecional de la autoridad judicial. Dentro de ese rubro general pudieran estar comprendidos los actos

de un poder que, estando facultados para emitir, son ajenos a la naturaleza de la función que tiene encomendada, como cuando el congreso, que es un órgano colegiado al que se le encarga emitir leyes, hace un nombramiento, fija su emolumento, cambia de adscripción o destituye; en el supuesto de que adquiere bienes de los particulares sin licitación. Hay otros casos, como el cobro coercitivo de un impuesto, el uso indebido de bienes públicos destinados al uso oficial, como los bienes públicos destinados a un fin privado, distinto a los de su objeto público. La reclamación de los daños que un particular hace a los bienes que son propiedad pública. Hasta ahora, en algunos de esos supuestos se ha negado la procedencia del amparo.

Estando de por medio una ley, el hecho de que se haya incorporado en el sistema judicial la figura de la controversia constitucional, puede generar una ventaja para las autoridades y, eventualmente, confusión. Si por virtud de una ley de la federación se afectan los intereses patrimoniales de una entidad federativa, la parte afectada, en defensa de ellos, puede, como autoridad, recurrir a la controversia constitucional y, como particular, al amparo. En el caso un elemento determinante para definir la vía, será el relativo a la suspensión. Estando de por medio una ley, no procede concederla (art. 14, párr. 2, LR105C). En cambio sí es admisible por la vía de amparo.

No es algo teórico. Existiendo la controversia constitucional, el supuesto válido para los efectos del art. 9º, se puede presentar en los casos en que se pretenda gravar los bienes de dominio público pertenecientes a la federación, una entidad federativa o un municipio que se destinen a fines distintos de su objeto público (art. 115, fracc. IV, inc. c, párr. 2).

Por la forma en que está regulada, esta posibilidad se presenta como excepcional. En las fraccs. III y V del art. 104 se alude a alguno de los supuestos en que la federación y los estados, por ser partes en un juicio, pudieran recurrir a la vía del amparo.

Por definición los entes, poderes y órganos públicos realizan, preferentemente, actos de imperio; es de suponerse que, por regla general, realizan actos de autoridad. Por ello, para no desvirtuar el juicio de amparo, creado para proteger a los particulares, el juez que conoce de la demanda, en cada caso, debe analizar la naturaleza de la actuación o participación del ente público, poder u órgano en la realización del acto que es antecedente o causa del reclamado y determinar si la ley o acto impugnado implica una afectación a los intereses patrimoniales de la quejosa.

Vista la naturaleza de las personas morales de derecho público, en caso de duda, debe presumirse que se está frente a un acto de autoridad, por lo que la demanda no es admisible o declararse que el amparo es improcedente.

Una ley o un acto de autoridad que implique una invasión a la competencia de un poder u órgano o un desconocimiento a su imperio, no son recurribles a través del amparo. La vía es la controversia constitucional. Tampoco lo son las leyes, cuando una parte de los miembros del poder legislativo que la emitió consideren que ellas o parte de ellas, son contrarias a la constitución. Para esta clase de cuestionamientos está la acción de inconstitucionalidad.

Como se comenta en el apartado correspondiente, las personas morales oficiales no están obligadas a prestar garantías.

Régimen especial

Son personas morales por virtud de la constitución y las leyes, federales y locales, a pesar de no estar constituidas de acuerdo con la ley de sociedades mercantiles y los códigos civiles, los partidos políticos, las iglesias, agrupaciones religiosas, como asociaciones religiosas, comunidades indígenas y los pueblos.

Por mandamiento de la ley (art. 25, CCF), gozan de personalidad jurídica, además de los mencionados anteriormente, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y científicas, mutualistas, cooperativas y otros.

La familia, los pueblos y las comunidades indígenas también pueden ser titulares de derechos y acciones. Debe entenderse que, como tales, gozan de personalidad; las leyes deben dar por

supuesta su existencia y establecer las vías para que ellos los hagan efectivos o los ejerzan. Tienen expedita la vía del amparo.

agravio. En la constitución el término es usado en una doble acepción; una, la violación de las normas que regulan un proceso, por aplicación indebida o por haberse dejado de aplicar, en perjuicio de una de las partes, vicio que es enmendable a través del recurso de apelación (art. 107, fracc. III, inc. *a*). La segunda acepción, relacionada con el juicio de amparo, que consiste en la transgresión o violación de un derecho o de una libertad reconocido legalmente, por parte de una autoridad, en perjuicio de una persona; para el caso no importa que sea física o moral. Se trata de una molestia pasada, presente o inminente, cuando existan elementos que lleven a suponer que tendrá lugar. La violación puede provenir de una ley, un tratado, un reglamento o de cualquier otro acto de autoridad (art. 4º, LA).

agrupaciones religiosas. Se prevé su existencia en el art. 130 constitucional. Son las asociaciones con fines religiosos. Todas son iguales ante la ley. Las autoridades no pueden intervenir en la vida interna de ellas. Es el congreso de la unión el facultado para legislar respecto de ellas. Tienen personalidad jurídica aquellas que obtengan su registro de la secretaría de gobernación. Deben contar con sus

estatutos en los que se contienen las bases fundamentales de sus doctrinas o cuerpo de creencias religiosas, la determinación de sus representantes y las entidades y divisiones internas que pertenecen a ellas de acuerdo con el art. 6º de la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*.

alcabala. Del árabe *al-qabālah*, el impuesto. Impuesto sobre la venta. Fue heredado del sistema impositivo español. Durante los primeros años de vida independiente se dio el nombre de alcabala a los impuestos que gravaban las mercancías por el hecho de pasar de un estado a otro o de los límites de una población a otra. Las alcabalas se convirtieron en un obstáculo que dificultaba y encarecía el comercio. En el plan de Ayutla de 1854 (art. 7º) ya se hablaba de proteger la libertad de comercio. El constituyente de 1857 dispuso la abolición de las alcabalas para el año de 1858; la administración de Juárez prorrogó el plazo; lo mismo se hizo durante las administraciones de Díaz (1884 y 1896), finalmente, fueron suprimidas jurídicamente en 1896 por reforma hecha al art. 111. Periódicamente los estados emiten impuestos alcabalatorios que son combatidos por el gobierno federal, funda su acción en el art. 12 de la *Ley de Coordinación Fiscal*; retiene temporalmente las partidas que les corresponden como participaciones federales, hasta en tanto el estado afectado no ocurra en acción de nulidad ante la suprema corte.

alcaide. En la constitución de 1857 (art. 19) y en el texto original de la de 1917 (art. 19), era el funcionario público que tenía a su cargo una prisión. Con relación a un detenido a su cargo, tenía como responsabilidad constitucional la de ponerlo en libertad, si no le era notificado el auto de formal prisión dentro del plazo de tres días. Tenía como sinónimo el de *carcelero*.

alcalde. En la terminología municipal era el funcionario público que presidía un ayuntamiento y primero entre sus pares los concejales, de conformidad con el art. 108 de la constitución de Michoacán de 4 de octubre de 1857. El uso del término casi ha desaparecido; en la práctica se ha impuesto el uso del término *presidente municipal*.

alcoholismo. Cuando se reunió el constituyente de 1917, en Estados Unidos de América se daba un movimiento que se conoció como *prohibicionista* o *antialcohólico*; por su acción se logró la aprobación de la enmienda decimotava en 1919, que prohibía la fabricación, venta o transporte de bebidas alcohólicas. Los legisladores mexicanos, a iniciativa de Francisco J. Mújica, aprobaron igualmente una norma antialcohólica, por virtud de ella se facultó al congreso de la unión y a las legislaturas de los estados para dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo (arts. 73, fracc. XVI y

117, último párrafo); por razón del texto constitucional, en la actualidad la lucha en contra del alcoholismo es una facultad coincidente. De llevarse a su aplicación estricta, pudiera implicar la posibilidad de que alguien sea juzgado dos veces por el mismo delito. La enmienda antialcohólica en México nació muerta. No tiene aplicación; eso explica que aún subsista como parte de la constitución.

ámbito de competencia. Espacio territorial, cúmulo de materias o lapso de tiempo, dentro de los cuales pueden actuar válidamente los poderes o las autoridades públicas (art. 2º, B, fracc. IX). Los límites los determinan: las normas que regulan la distribución de competencias entre la federación, los estados (art. 124); aquéllos y el Distrito Federal (art. 122), el principio de división de poderes (arts. 48 y 116) y las que norman la emisión de los actos públicos (arts. 16, 18, 115, fraccs. IV, inc. c, V, inc. d y VI).

ámbito territorial. Por lo que respecta a los estados que son miembros de la unión, es el espacio geográfico dentro del cual pueden actuar válidamente los poderes y autoridades de ellos y son obligatorias sus leyes (art. 121, fracc. I). En un sentido similar se emplea por lo que toca a las autoridades municipales. En este caso, es el espacio geográfico dentro del cual son obligatorias sus ordenanzas y acatables las determinaciones de sus autoridades (art. 115,

fracc. V). Los poderes y autoridades federales tienen como ámbito de acción todo el territorio nacional.

amnistía. Del latín *amnestia*, y éste del griego *amnestia*, olvido. Acto de naturaleza legislativa que pueden emitir el congreso de la unión y las legislaturas de los estados, dentro del ámbito de sus competencias, por virtud del cual se dispensa a un número indeterminado de personas del cumplimiento de las penas que, por la violación de la ley, merecen o les han sido impuestas por las autoridades judiciales.

La amnistía, en el ámbito federal, sólo la puede conceder el congreso de la unión (art. 73, fracc. XXII); en los estados se reconoce la facultad de hacerlo a las legislaturas; el presidente de la república lo puede hacer en forma excepcional en uso de facultades extraordinarias. La asamblea legislativa goza de ellas, ya que puede legislar en materia penal (art. 122, base primera, fracc. V, inciso *h*). Beneficia a un número indeterminado de personas que se encuentran en el supuesto previsto en la ley respectiva y sólo con relación a los delitos previstos expresamente en ella. Puede beneficiar a prófugos de la justicia, procesados y reos condenados por sentencia firme. Quien es competente para crear delitos, también lo es para dispensar, por razones de índole preferentemente política, de las sanciones que su comisión trae aparejadas. Por virtud de una amnistía, en forma excepcional,

no hay delito que perseguir ni acción que castigar; ella trae como consecuencia el que desaparezca la verdad legal que se desprende de una sentencia y que, por lo mismo, el beneficiado sea inocente y sin antecedentes penales. Dado a que beneficia, puede tener efectos retroactivos.

La amnistía persigue atemperar las asperezas de la justicia cuando particulares circunstancias políticas y sociales vuelven aquel rigor aberrante e inicuo. Cuando un estado es incapaz de castigar a un grupo crecido de personas que han delinquido, particularmente por razones de índole política, lo aconsejable, para conservar la tranquilidad social, es olvidar, esto se logra mediante la figura de la amnistía; quien se acoge a ella acepta la legitimidad y legalidad de quien la concede. Tiene un costo político para quien la da y para quien la recibe; para el primero, de una u otra forma, reconoce su imposibilidad de castigar; para el segundo, significa tener que aceptar un perdón de aquél a quien ha combatido o cuestionado.

La amnistía, que es discrecional, puede comprender toda clase de actos o hechos delictuosos ya consumados o de *tracto sucesivo* que se suspendan al momento de emitirse o conocerse; no puede estar referida a actos futuros. Por tratarse de una gracia, es irrevocable y de interpretación estricta; no dispensa del resarcimiento de los daños sufridos por terceros por virtud de los delitos perdonados, aunque sí puede

hacerlo respecto de la multa. Es improcedente en los casos de delitos competencia del gran jurado, cuando se ha dictado resolución condenatoria.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación la cuarta edición.
Manzini, Vincenzo, *Tratado de derecho penal*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1953.

amparo. El amparo es una de las muchas controversias previstas en la constitución; está estructurado, preferentemente, con el fin de anular actos de autoridad violatorios de derechos y libertades individuales; también protege los derechos sociales.

El amparo es una controversia que se endereza a anular actos bajo el expediente de que, por afectar derechos o libertades, son violatorios de la constitución; por disponerlo así el art. 107, también debe ser procedente cuando se den violaciones a las normas fundamentales que regulan la competencia de las autoridades y por dos rubros genéricos más: haberse emitido sin fundamentación o por carecer de motivación.

El juicio de amparo es un proceso por virtud del cual el quejoso demanda la anulación de una ley, un tratado o convención internacional o de un acto de autoridad, por estimarlo

violatorio de derechos o libertades previstos en la constitución. Es una defensa directa de los derechos y libertades e indirecta de la constitución.

Los derechos y libertades que se salvaguardan a través del amparo, en principio, son aquellos que aparecen en la constitución o en los tratados. Para el caso no importa la parte de ella en que se encuentren.

Con base en los arts. 1º y 133 y de su interpretación por parte de la corte, debe entenderse que mediante el amparo también se protegen los derechos y las libertades que aparecen consignados en los tratados y las convenciones internacionales suscritos por México.

Respecto del origen o fuente de los derechos y libertades existen varias teorías. Independientemente de cualquier consideración, para los efectos de su protección a través del amparo, carece de importancia el que ellos sean concedidos, reconocidos, consagrados o aceptados por la constitución, los tratados o las convenciones.

La naturaleza, regulación, desarrollo del juicio de amparo lo han hecho y hacen las leyes, la doctrina y la jurisprudencia.

Mediante el amparo no se puede cuestionar la propia constitución; en teoría es procedente respecto de vicios que se observen en el proceso de reformas a ella. No está encaminado a cuestionar la legitimidad de la autoridad responsable. Existiendo tribunales electorales que juzgan y califican las elecciones y vías para impugnar

actos contrarios a la carta magna, como la controversia constitucional, mediante el amparo no se puede plantear lo que en la historia mexicana se conoce como la *incompetencia de origen*.

amparo por invasión de competen-

cias. Las fracs. II y III del art. 103 constitucional plantean algunos problemas de interpretación. Seccionar su texto facilita su comprensión, permite distinguir los diferentes supuestos y determinar el alcance de cada uno de ellos.

La fracc. II alude a dos rubros genéricos:

1. Normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.
2. Normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la esfera de competencia del Distrito Federal.

La fracc. III alude a dos rubros:

1. Normas generales o actos de las autoridades de los estados que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.
2. Normas generales o actos de las autoridades del Distrito Federal que invadan la competencia de la autoridad federal.

Fracción II del artículo 103 constitucional

Primer supuesto. Normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.

Para los efectos de la fracc. II del art. 103, por *normas generales* deben entenderse los cuerpos normativos que expiden: el congreso de la unión; el presidente de la república en ejercicio de las facultades que para él derivan de los arts. 29 y 131 constitucionales; los reglamentos que expiden el congreso de la unión y el presidente de la república.

Por *actos de una autoridad federal* debe entenderse todo acuerdo, decreto, disposición, orden e, incluso, acción emanada de ella. Para el caso no importa que esté facultada o exista fundamento para hacerlo.

Por *autoridad federal* debe entenderse el congreso de la unión, el presidente de la república y todos aquellos órganos que gozan de atribuciones por medio de los cuales sea factible vulnerar o restringir la “soberanía” de los estados. Todos los órganos públicos federales están comprendidos, por cuanto a que en el precepto se tuvo la precaución de hacer referencia a *autoridades*, que es un término genérico, y no *poderes*, que es restringido.

En la fracción se alude a la soberanía de los estados y no a los poderes y autoridades locales; hacerlo, en cierto sentido, es un acierto; con ello se dio mayor alcance a la intervención de los tribunales federales y efectividad a las vías de impugnación de los actos federales, cuando vulneran y restringen. En principio, dentro de la fórmula están comprendidas las facultades y atribuciones de los poderes y autoridades locales; también se

pone a salvaguarda de violaciones a todo aquello que, por mandamiento constitucional, es esencial y accidental de un estado como parte integrante de una federación.

El término *soberanía* sólo puede estar referido a entes públicos que gozan de facultades; los particulares, por más influencia y poder que tengan, no son autoridades; simplemente gozan de derechos y libertades. Éstos son acotados.

En la citada fracc. II del art. 103 el término *soberanía* está usado en su acepción de ámbito de actuación de autoridades, en el caso, las de los estados: poderes locales, ayuntamientos y concejos municipales. El ámbito de actuación deriva del título quinto de la constitución y, por exclusión, del art. 124, con las restricciones, limitaciones, prohibiciones e inhibiciones que se desprenden de los textos fundamentales. Comprende facultades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales.

Esa soberanía, referida a la autonomía, entendida como la posibilidad de darse leyes, puede ser vulnerada, es decir dañada, violada, afectada o lesionada por leyes o actos emanados del congreso de la unión o del presidente de la república.

Como se ha dicho, el término *soberanía*, relacionado con los estados, también comprende facultades no legislativas, como lo son las ejecutivas y jurisdiccionales; en esa acepción es factible que sean afectadas por la autoridad federal; cuando ello sucede, se

dice que se restringen. Si la actuación de las autoridades locales se limita por parte de la federal, se produce una restricción no permitida. Ello es inadmisibile, lo es por cuanto a que la autoridad federal, por ser constituida y no constituyente, no puede alterar la distribución de competencias que deriva de la constitución, que es de naturaleza suprema.

De los estados, se vulnera la facultad legislativa y se restringen las funciones ejecutivas y jurisdiccionales.

Cuando las autoridades federales vulneran o restringen la soberanía de los estados y afectan a los particulares en su persona o patrimonio, pueden ser demandados mediante el juicio de amparo y, de ser fundados los agravios, anulados sus normas generales o actos. Los estados, en defensa de su soberanía, si consideran que existen conceptos de validez fundados, cuentan con la posibilidad de ocurrir a la controversia constitucional.

La rama judicial, a pesar de ser una autoridad federal, cuando ejerce las facultades jurisdiccionales que en materia de amparo le confiere la constitución, no está comprendida dentro del rubro genérico *autoridad federal*, para los efectos de su impugnación a través del amparo (art. 73, fraccs. I y II, LA) o de la controversia constitucional (art. 19, fracc. I, LR105C).

El pleno de la suprema corte goza de la atribución de emitir reglamentos y acuerdos generales (art. 11, fracc. XXI, LOPJF); también emite actos;

aquéllos, aunque no son leyes en el sentido formal, gozan de generalidad y abstracción, a pesar de ello no son impugnables a través del amparo o la controversia constitucional con base en las disposiciones invocadas anteriormente.

El consejo de la judicatura federal puede emitir reglamentos interiores (art. 81, fracc. II, LOPJF), a través de ello pudiera vulnerar o restringir la soberanía de los estados. En teoría esos actos debieran ser susceptibles de ser impugnados, cuando menos, a través del amparo.

Segundo supuesto de la fracc. II del art. 103 constitucional. Normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la esfera de competencia del Distrito Federal.

Tratándose del Distrito Federal, la constitución no utilizó el término *soberanía*, alude a esfera de competencia. Visto el contenido del art. 122, cabe concluir que es lo correcto. Lo es por las razones siguientes:

- La creación del Distrito Federal derivó de un mandamiento de la carta fundamental; ésta, en cambio, por lo que toca a los estados, parte del supuesto de que son preexistentes a la federación.
- El Distrito Federal tiene autoridades (art. 122, párrs. 2 y 6), no poderes, como los estados.
- Respecto del Distrito Federal la constitución opta por una fórmula inversa

a la contenida en el art. 124; las autoridades del Distrito Federal gozan de facultades enumeradas, por lo mismo, limitadas; las genéricas y amplias corresponden a los poderes federales.

- El Distrito Federal no goza de facultades residuales, no puede suplir la inactividad de los poderes federales.

Cuando las autoridades federales vulneren o restrinjan la competencia del Distrito Federal y la de sus autoridades, también son procedentes las controversias previstas en el art. 105 y el juicio de amparo.

Fracción III del artículo 103 constitucional

Primer supuesto. Normas generales o actos de las autoridades de los estados que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Con toda propiedad, en la fracc. III se alude a competencia y no a soberanía. Tratándose de autoridades con facultades y atribuciones enumeradas y, por lo mismo, limitadas, que sólo pueden actuar válidamente en ejercicio de aquellas que tienen atribuidas en forma expresa (art. 124) o implícita (art. 73, fracc. XXX), era incorrecto utilizar el término *soberanía*. Visto el contexto constitucional, el calificativo de *supremo* que se les da ya es excesivo. Técnicamente lo son todas las autoridades cuando actúan dentro del ámbito de su competencia. Lo supremo se reduce a una presunción de constitucionalidad a favor de los

actos de los poderes federales respecto de los actos de los estados (art. 133); esa presunción puede desaparecer o ser destruida por las determinaciones de los tribunales federales.

La fórmula es limitada, no comprende infracciones a la constitución que no impliquen una violación a la competencia de las autoridades federales.

En el precepto, con el fin de hacer amplia y efectiva la defensa, se utiliza el término genérico de *autoridades de los estados* y no el específico de *poderes*.

La prevención se quedó corta. Se limita a permitir la intervención de los tribunales cuando se produce una invasión, pero no cuando se produzca una infracción.

A falta de un representante designado expresamente, la representación de las autoridades federales recae en el procurador general de la república (art. 102, A). La prevención es necesaria. Los tribunales que conforman el poder judicial de la federación carecen de iniciativa y ésta no puede estar condicionada a la acción o inacción de los particulares por la vía del amparo.

Segundo supuesto de la fracc. III del art. 103. Normas generales o actos de las autoridades del Distrito Federal que invadan la competencia de la autoridad federal.

Si bien en este rubro son aplicables las consideraciones antes formu-

ladas, en este apartado se debe tomar en consideración que las facultades de las autoridades del Distrito Federal son enumeradas y que no gozan de las residuales.

La invasión de parte de las autoridades del Distrito Federal puede estar referida a actos realizados respecto de materias cuya regulación o aplicación corresponda a las federales por virtud del principio general que deriva del art. 124 y del específico previsto en el art. 122.

amparo soberanía. En la constitución se prevé la posibilidad de que los actos violatorios de la competencia de los poderes sean cuestionados y, como consecuencia, anulados. Cuando la impugnación proviene de los particulares, se formula a través del juicio de garantías, mediante la expresión de los agravios que provoca la invasión; a la vía se le ha llamado *amparo soberanía*; la resolución anulatoria tiene efectos limitados, para que tenga efectos generales requiere la reiteración del criterio las veces que sea necesario para conformar jurisprudencia.

El amparo no está expedito para la autoridad invadida. Una competencia no afecta los intereses patrimoniales.

Cuando ella proviene de la autoridad que estima invadida su competencia, la vía para formular el cuestionamiento es la controversia constitucional; si se reúne el número de ocho votos, en algunos casos, puede tener efectos anulatorios generales.

En la fórmula *amparo soberanía* hay un equívoco; éste, si bien es explicable, por cuanto a que tiene cierto apoyo en la defectuosa redacción del precepto y en otros de idéntica jerarquía, no tiene razón de ser en un sistema federal, como el mexicano, cuyos estados miembros gozan de autonomía, pero no de soberanía. Si bien el legislador, por ignorancia, se puede equivocar, los doctrinarios no están obligados a secundar sus absurdos.

En los supuestos previstos en las fraccs. II y III del art. 103, se está frente a algo muy simple: una invasión de competencias. Lo dispuesto en esas fracciones y mucho más, pudo haber estado comprendido en un enunciado como el siguiente: *Por normas generales o actos de una autoridad que invadan la competencia de otra*. Con esa fórmula, que es general, pues comprende a entes, poderes y órganos de autoridad, no hubiera habido necesidad de enumerar y se habría evitado el riesgo de dejar a alguien fuera, como sucede en la actualidad, en que las fracciones no comprenden las invasiones que se dan entre los poderes federales entre sí, las de los estados también entre sí y las de los ayuntamientos.

En la actualidad, aunque las fraccs. II y III del art. 103 no lo prevean, es factible impugnar ese tipo de violaciones bajo el expediente de que se trata de una autoridad incompetente.

Al amparo que se enderece contra actos violatorios de ese rubro debe

denominarse *amparo competencia* o *amparo por violación de competencia*; se rige por los mismos principios aplicables a los otros juicios de garantías que establecen el art. 107 constitucional y la ley de amparo, específicamente por la fracc. VI del art. 114 y la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, art. 10, fracc. II, inc. a). Pueden hacer uso de él aquellos que, de conformidad con las leyes, pueden acceder al juicio de amparo; las normas que regulan el proceso son las mismas y las sentencias tendrán los efectos limitados que ellas establecen.

Tratándose de amparos por invasión de competencias, en estricta técnica jurídica, el agravio debe estar referido a demostrar una invasión; de ello deriva una violación genérica: un atentado contra el estado de derecho; éste, aunque no aparezca mencionado en forma expresa, es el trasfondo de los derechos y libertades, de las normas que establecen el principio de división de poderes, de las que regulan el sistema federal y que circunscriben la actuación de las autoridades a únicamente aquello que tienen atribuido. No debería existir el imperativo de relacionarlo con el desconocimiento de un derecho individual concreto. En la práctica, para no correr riesgos, se invoca la violación del art. 16, en la parte que exige que un acto de autoridad deba emanar de una autoridad competente, que esté fundado y motivado.

Aunque no lo diga, también es procedente este tipo de amparo respecto:

- de violaciones a las normas que regulan la competencia de los poderes federales entre sí;
- de poderes de los estados entre sí, y entre ellos y los ayuntamientos y
- de invasiones de los poderes de un estado a otro o del Distrito Federal.

Todas esas materias están comprendidas dentro del rubro genérico de *invasión de competencias*.

El amparo por invasión de competencias ha perdido la importancia teórica que se le reconocía, por la incorporación de la figura de la *controversia constitucional*.

El art. 1º de la constitución política establece como regla general la de que todas las personas gozarán de los derechos humanos que ella y los tratados reconocen; ello implica: derechos, libertades y vías para hacerlos exigibles, alcanzar su respeto y fincar responsabilidad a quienes los violan. Están protegidos los derechos humanos y las garantías que reconocen la constitución y los tratados, para el caso no importa que sean individuales, sociales o colectivos, que aparezcan en los primeros 29 artículos de la constitución o fuera de ellos o en otro apartado de ella.

A través del juicio de amparo también se puede impugnar o debería ser admisible hacerlo, respecto de:

- supuestas reformas a la constitución, por vicios observables en la iniciativa,

- estudio, dictamen, votación, aprobación y publicación por el congreso de la unión, las legislaturas de los estados o del presidente de la república;
- leyes, federales, locales, comprendiendo dentro de éstas las constituciones y estatuto de gobierno;
- tratados internacionales, convenciones y convenios internacionales, por vicios en su negociación, aprobación por el senado y de ratificación o por ser contrarios a la constitución o comprender materias que no son susceptibles de ser negociadas (art. 15); y
- actos de autoridad, federales, locales o municipales, sin importar cuál sea su naturaleza: legislativa, ejecutiva o jurisdiccional.

analogía. Relación que se da entre cosas o situaciones parecidas, que son semejantes en algún aspecto. En materia procesal, cuando, a falta de una norma exactamente aplicable al caso, a fin de no dejar sin resolver un proceso, el juez que conoce de él, puede recurrir a aplicar otra que regula una situación semejante. En los juicios penales está prohibido a los jueces imponer penas recurriendo a la analogía (art. 14).

anticonstitucionalidad. Acto de un ente público, poder o autoridad que es contrario a lo que dispone la constitución política de la república. Los términos *anticonstitucional* e *inconstitucional* (véase) aunque afines, pues ambos aluden a vicios, son diferentes. En el primer caso se trata de un acto

que contraviene lo dispuesto por un texto fundamental. Con el segundo se alude a un vicio que sólo es detectable a través de realizar un ejercicio de lógica jurídica complicado. Una ley que permitiera la compraventa de esclavos sería anticonstitucional. Poner en evidencia el vicio sería algo sencillo. No lo es cuando se está frente a un acto para el cual quien lo realiza carece de facultades para hacerlo. Una ley del congreso de la unión que fuera dada sin contar con facultades para emitirla, sería inconstitucional.

La anticonstitucionalidad puede estar referida a las constituciones estatales. Cuando se trata de actos contrarios al estatuto de gobierno del Distrito Federal, se trata de actos antiestatuto.

Todo acto de autoridad es constitucional salvo que una autoridad competente declare lo contrario. La declaración de ser anticonstitucional puede provenir de un superior o de los tribunales competentes, a través de alguna de las vías de impugnación que la ley establece.

Los particulares, en estricta técnica jurídica, no pueden realizar actos anticonstitucionales. Cuando los realizan están comprendidos dentro del rubro genérico de ilegales o antilegales y por ellos pueden incurrir en infracciones o delitos.

antilegalidad. Lo que es contrario a la ley. El vicio puede derivar de la actuación de una autoridad o de un par-

ticular. Pueden incurrir en ella toda clase de autoridades.

Cuando menos por lo que toca a las leyes federales y los tratados, cuando están en contradicción con las leyes locales, existe la presunción de constitucionalidad a favor de aquéllos. Por virtud del art. 133, debería suponerse que esa presunción sólo es imponible a los jueces de los estados, pero no a las restantes autoridades locales.

apertura de sesiones. Acto por virtud del cual un órgano colegiado inicia legalmente sus sesiones para tratar los negocios que son de su competencia. Ceremonia con que comienza un periodo, ordinario o extraordinario, de sesiones. Es una institución común a entes colectivos: congreso de la unión, suprema corte de justicia, legislaturas de los estados o asamblea legislativa del Distrito Federal.

En el sistema jurídico mexicano las constituciones, general y particulares, y las leyes determinan cuándo el congreso de la unión, las legislaturas de los estados y la suprema corte de justicia deben iniciar formalmente sus actividades. Se hace con vista a garantizar la observancia de ciertos principios: división de poderes, seguridad jurídica, libertad, eficacia y regularidad del funcionamiento de ciertos órganos y el ejercicio adecuado de las funciones a ellos encomendadas. Existen fechas ciertas, exactas, firmes y obligatorias para que inicien

sus periodos de sesiones. No se ha dejado a criterio de un poder, en el caso del ejecutivo, lo relacionado con el tiempo de reunión para iniciar un periodo ordinario. El presidente de la república, por sí, carece de facultades de convocatoria. El congreso de la unión debe comenzar sus periodos de sesiones en una fecha determinada, medie o no convocatoria. Por seguridad jurídica, no las puede iniciar antes ni después. Se trata de una sesión conjunta; los diputados y los senadores se reúnen en el domicilio de la cámara de diputados.

La apertura del primer periodo de sesiones debe tener verificativo el día primero de septiembre de cada año; la del segundo, el día primero de febrero (art. 65); la suprema corte de justicia debe iniciar su primer periodo el primer día hábil del mes de enero y el segundo, el primer día hábil de agosto de cada año (art. 3º, LOPJF).

Las constituciones locales determinan la fecha de inicio de los periodos ordinarios de sesiones de sus legislaturas. Las sesiones de apertura de los periodos extraordinarios se celebran en las fechas señaladas por la comisión permanente o diputaciones permanentes.

armada nacional. Con este término, en la terminología castrense y en el habla común, se alude al conjunto de las fuerzas de mar de la nación; la constitución la denomina *armada nacional* (arts. 76, fracc. II; 79, fracc. VII y 89, fraccs. IV y V), también le llama *marina de guerra* (art. 73, fracc. XIV).

Es un instituto armado que se levanta, organiza y reglamenta por una ley que debe emitir el congreso de la unión (art. 73, fracc. XIV); se sostiene con partidas presupuestales que propone el ejecutivo federal y aprueba la cámara de diputados (art. 74, fracc. IV); está bajo las órdenes del presidente de la república (art. 89, fracc. VI); ese mismo funcionario nombra, conforme a la ley, a sus oficiales y con aprobación del senado o de la comisión permanente, también nombra a los oficiales superiores (arts. 79, fracc. VII y 89, fraccs. IV y V).

arraigo. Acción de arraigar. En la terminología constitucional, el término *arraigo* implica una excepción al derecho de tránsito previsto por el art. 11. Por virtud de una orden judicial, que se emite a petición del ministerio público, se dispone la radicación de una persona en un sitio determinado, con vista a impedir que un inculcado se sustraiga a la acción de la justicia; también cuando se requiera para la realización de una investigación, la protección de una persona o de bienes jurídicos. Sólo procede tratándose de delitos de

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación la cuarta edición.

delincuencia organizada. La autoridad judicial debe fijar las modalidades de lugar y tiempo; no puede exceder de 40 días, salvo que medie solicitud del ministerio público en la que se acredite que subsisten las razones que le dieron origen, en cuyo caso podrá ampliarse, pero nunca podrá excederse del término de 80 días (art. 16).

arreglo de límites entre los estados.

En la constitución existen dos vías para arreglar definitivamente los problemas de límites que se presentan o pudieran presentarse entre los estados; una, mediante un convenio que celebren las entidades federativas; otra, la contenciosa.

La primera se concreta mediante un convenio que celebran los estados interesados con las siguientes alternativas: en algunos casos la legislatura local, como acto previo, autoriza al gobernador a proceder a un arreglo de límites, éste, con vista a esa autorización y a lo que dispone la constitución local, nombra a un comisionado para que, con un equipo de asesores, haga los levantamientos topográficos respectivos, en unión del comisionado del otro estado interesado; una vez que se han hecho los estudios respectivos, el documento correspondiente es entregado a los gobernadores y éstos, a su vez, lo hacen llegar al congreso local para su aprobación; una vez realizado esto, los ejecutivos de ambos estados o, en su caso, los propios legislativos locales, lo envían a la

cámara de senadores para su aprobación (art. 46); la aprobación del convenio debe ser por el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión (art. 76, fracc. X). Una vez que ésta se ha dado, los límites quedan fijados en forma definitiva y solucionados los problemas que sobre ellos existían.

De no existir convenio o de no haber sido aprobado por la cámara de senadores el celebrado, los estados en conflicto, por conducto de sus gobernadores, deben reiniciar sus gestiones ante esa cámara (art. 76, fracc. XI); ella interviene únicamente a solicitud de los gobernadores de algunos de los estados en conflicto. Una vez que una entidad decide recurrir al senado, la otra no puede dejar de comparecer. Por ser una cuestión de orden público, es improcedente el desistimiento. No se trata de una demanda; no está de por medio una controversia. A pesar de ello, las partes deben hacer valer sus pretensiones y ofrecer pruebas. La resolución debe ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. Este requisito, que si bien pudiera ser explicable con vista a preservar la integridad territorial de los estados, podría impedir un arreglo y derivar en que los conflictos se tornen eternos. No existe una ley que establezca el proceso a seguir. La ley orgánica del congreso general y el reglamento para el gobierno interior del congreso general, no establecen las previsiones necesarias para que el

senado ejerza su facultad. La resolución que emita es definitiva e inatacable. En caso de incumplimiento de parte de alguno de los estados en conflicto, la ejecución de la resolución se debe demandar ante la suprema corte por vía de la controversia constitucional (art. 46).

La intervención que se concede al senado persigue varios objetivos: impedir que, por ignorancia, negligencia o mala fe de parte de las autoridades de un estado, se lesione gravemente su integridad territorial; no permitir coalición de estados, con peligro para la unión; dado que, cuando se arreglan los límites de un estado, de alguna forma se está afectando el art. 45 constitucional, que dispone que los estados conservan la extensión y límites que hasta 1917 habían tenido, es necesaria la intervención del senado a fin de tomar razón de los nuevos límites, para todos los efectos jurídicos y electorales a que haya lugar.

La primera vía, en la práctica, presenta variantes; en algunos estados no se requiere la autorización expresa y previa de la legislatura para que el gobernador nombre al comisionado y sus colaboradores; por otra parte, es frecuente que se prescindiera de los comisionados y los interesados convengan en nombrar un árbitro, éste recibe pruebas y alegatos y emite un laudo, mismo que aceptan. Por virtud de un acuerdo previo entre los interesados, en su oportunidad, se hace llegar el laudo en forma de conve-

nio a la cámara de senadores para su aprobación.

Los estados interesados, cuando han recurrido a la vía convencional y no han logrado la aprobación de parte del senado, pueden recurrir ante esa cámara; uno de ellos puede formular su solicitud en los términos fijados en el convenio rechazado; admitida la solicitud y hecho el emplazamiento, el otro estado pudiera allanarse a sus términos, con lo que, en teoría, podría obligar al senado a resolver de conformidad con la solicitud.

No obstante haberse arreglado por una u otra vía los problemas de límites, no por ello se puede confiar que en lo sucesivo ya no surjan problemas al respecto; es factible que las mojoneras se destruyan por la acción del hombre o de la naturaleza, que cuando se ha tomado como límite un río, éste cambie de curso en forma natural o artificial, en estos casos puede volver a surgir un problema de límites.

asamblea de representantes. Órgano colegiado de representación ciudadana; estaba integrado por 66 miembros, 40 de los cuales son de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, cada uno de los cuales contaba con un suplente; duraban en su encargo tres años (art. 73, fracc. VI); no podían ser reelegidos para el periodo inmediato. Gozaban de las inmunidades del juicio político y la declaración de procedencia (arts. 110 y 111). La asamblea de representantes sólo tenía las

facultades que le confería expresamente la constitución. En la actualidad ha sido sustituida por la asamblea legislativa (*véase*).

asamblea legislativa del Distrito Federal. Cuerpo colegiado al que ha sido confiada la facultad legislativa en el asiento de los poderes federales. Está integrado por 66 miembros, 40 de los cuales son de mayoría relativa y 26 de representación proporcional; duran en su encargo tres años y no pueden ser reelegidos para el periodo inmediato; gozan de las inmunidades del juicio político y de la declaración de procedencia. La constitución da a la asamblea legislativa el carácter de autoridad; es un cuerpo con facultades enumeradas, por lo mismo son limitadas. Cuenta con un órgano interno de gobierno que actúa en sus recesos. En el Distrito Federal las facultades genéricas para legislar corresponden al congreso de la unión, por ello, la asamblea legislativa sólo puede legislar respecto de los rubros que en forma expresa se enumeran en la base primera de la disposición C del art. 122 constitucional. También las tiene para aprobar nombramientos de magistrados al tribunal superior de justicia del Distrito Federal que haga el jefe de gobierno, para formular iniciativas ante el congreso de la unión respecto de las materias relativas al asiento de los poderes federales y otras. Se reúne del 17 de septiembre al 31 de diciembre, en un primer periodo ordinario

y del 5 de marzo al 30 de abril, en un segundo periodo. Puede ser convocada a periodos extraordinarios de sesiones por el órgano interno de gobierno, a petición de la mayoría de sus integrantes o del jefe de gobierno. Su recinto es inviolable.

asilo. Del latín *asylum*, éste del griego *ásylon*, a = a no, y *sylon*: derecho de captura o de despojar. Lugar de refugio. Desde la antigüedad, en medio oriente, en Grecia y Roma existieron ciertos sitios considerados sagrados en los que podían encontrar refugio seguro aquéllos que fueran perseguidos; de esos lugares no podían ser extraídos sin cometer sacrilegio. Con el tiempo la inmunidad pasó o se reconoció a los templos y edificios destinados al servicio de la religión católica; se reguló el derecho de asilo, disponiéndose qué reos podían ser acogidos y las circunstancias en que ello se haría.

En México, siguiendo la práctica antes mencionada, los templos, conventos y algunos edificios dedicados al culto católico sirvieron de asilo durante el tiempo de la colonia y los primeros años de la vida independiente del país. En la *Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación*, de 23 de noviembre de 1855, conocida como *ley Juárez*, se reiteró la institución del asilo en los indicados sitios: “**Artículo 50.** La declaración de inmunidad siempre que un reo se acoja al asilo,

corresponde al superior inmediato”; y la existencia del fuero eclesiástico (art. 42).

La constitución de 1857 suprimió el fuero eclesiástico (art. 13), pero no dispuso nada respecto del asilo en los templos. Fue el presidente Juárez quien, por medio de la *Ley sobre la Libertad de Cultos* de 4 de diciembre de 1860, lo eliminó: “Cesa el derecho de asilo en los templos y se podrá y deberá emplear la fuerza que se estime necesaria para aprehender y sacar de ellos a los reos declarados ó presuntos, con arreglo a las leyes; sin que en esta calificación pueda tener intervención la autoridad eclesiástica” (art. 8º).

La institución del asilo, en la constitución, es mencionada indirectamente en el art. 15: quienes son reos políticos o ex esclavos y se hallen en el país no pueden ser extraditados. En el art. 27 el término *asilo* se usaba en plural, con ello se aludía a un establecimiento de beneficencia donde se acogen personas pobres o desvalidas; ha desaparecido esa mención al término por virtud de la reforma que se hizo al artículo en 1992.

La inviolabilidad de los recintos parlamentarios a que alude el art. 61 no significa que ellos sean lugares de asilo; ciertamente el ministerio público y la policía judicial que de él depende, no pueden penetrar, como autoridad, en ellos; para que lo puedan hacer se requiere el consentimiento del presidente de la cámara respectiva

o de la comisión permanente; en este caso la policía judicial queda, momentáneamente, bajo las órdenes de dichos funcionarios del poder legislativo (art. 12, LOCGEUM).

asociaciones religiosas (véase agrupaciones religiosas).

atribuciones. Autorización que se confiere a un poder u órgano para realizar de manera válida actos y hechos, preferentemente, de índole administrativa.

En la constitución es un término técnico; tratándose de poderes, con él se alude a acciones que puede realizar un poder y que no corresponden a la naturaleza ordinaria de su actividad. Así, el pleno de la suprema corte de justicia de la nación goza de facultades jurisdiccionales, por ser la cabeza de un poder que tiene encomendada esa función (arts. 103 a 107, CPEUM y 10, LOPJF). Cuando ese pleno realiza acciones ajenas a la función jurisdiccional, como la de dar reglamentos, que es una actividad materialmente legislativa o hace un nombramiento, realiza actos de índole administrativa, ellos quedan enmarcados dentro del rubro de atribuciones (art. 11, LOPJF).

Los órganos públicos de autoridad que no son poderes, como lo son la comisión permanente y las entidades de fiscalización, federal y local (arts. 79 y 116, fracc. II, párr. 6), gozan de atribuciones y no de facultades.

auto de vinculación a proceso. Resolución judicial mediante la cual se inicia un proceso penal y una persona queda sujeta a la jurisdicción del juez que la emite.

Debe dictarse dentro de un plazo de 72 horas, salvo que el indiciado solicite una prórroga.

Las autoridades responsables de los reclusorios que no reciban una copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga, al concluir el plazo, deberá llamar la atención del juez que conoce de la acusación; si no recibe la copia autorizada dentro del un plazo de tres horas, debe poner en libertad al indiciado (art. 19).

Según se desprende de la exposición de motivos que precedió a la reforma a la constitución de fecha 18 de junio de 2008, esa resolución judicial no pone fin a la etapa de investigación, se limita a formalizar la imputación, con lo que se permite que el imputado conozca los elementos probatorios con que cuenta el ministerio público para incriminarlo y, con ello, permitirle preparar su defensa. Su emisión por parte del juez no presupone la prisión preventiva.

El proceso deberá seguirse únicamente respecto del hecho o los hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Debe dictarse dentro de un plazo que no exceda de 72 horas; puede prorrogarse sólo a petición del indiciado (art. 19).

Bibliografía

Azzolini, Alicia, *El sistema penal constitucional*, inédito.

autoridad responsable. El art. 11 de la ley de amparo determina: “Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado.”

Autoridad responsable, para los efectos del amparo, es aquella que, con imperio:

- Es la autora de la norma general o del acto por virtud del cual se ordena, manda o prohíbe una acción, o que es omisa en el cumplimiento de una obligación a su cargo y que deriva en el desconocimiento de un derecho o violación de una libertad reconocidos por la constitución; está de por medio el elemento *responsabilidad* en la emisión, ejecución y defensa de un acto.
- La que los ejecuta, hace cumplir o trata de ejecutar, ya sea como titular del poder o función, representante del ente u órgano, auxiliar, instrumento de ejecución.
- La que, dentro del juicio de amparo, es responsable de defender la constitucionalidad de su actuación en cuanto a motivación, fundamentación, fondo y forma.
- La que, tratándose de obligaciones de hacer, por su inacción causa un agravio.
- Finalmente, se trata del ente contra el

cual se demanda la protección de la justicia federal.

Puede ser autoridad responsable cuando actúa en ejercicio de las facultades que tiene conferidas, como cuando lo hace contra ellas y aun sin ellas; también lo es la autoridad que es remisa u omite actuar cuando legalmente está obligada a hacerlo (art. 4º).

En el juicio de amparo, es autoridad responsable la que, de buena fe, defiende, como autora, la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado; ella es parte, pero no demandada.

La demanda de amparo puede ser omisa en el señalamiento de la autoridad responsable; también puede haber defecto en cuanto a su nomenclatura oficial. En algunas materias procede suplir la deficiencia. Los defectos pudieran repercutir en que no se oiga, por vía de informe, a la autoridad o que la protección no opere respecto de la que es la verdadera responsable.

La autoridad responsable es parte en los procesos de amparo; es quien, a juicio del quejoso, es el autor o coautor del acto reclamado. Es su dicho, no la realidad, el que prevalece en la etapa inicial del trámite.

El que, en muchos casos, alguien ignore quién es el autor de un acto que le afecta, desconozca la naturaleza del acto que le provoca la sensación de inseguridad, no sepa el alcance de las facultades y atribuciones de la autoridad que lo ha emitido, expliquen la permisibilidad de la ley en esta

materia. Es el sentimiento de indefensión ante la autoridad, el que justifica la laxitud en la materia y que se haga sin responsabilidad para el quejoso.

La autoridad es parte en los juicios de amparo por mandamiento de la ley (art. 107, fraccs. XI y XII, constitucionales y arts. 5º, fracc. II, 116, fracc. III y 166, fracc. III, LA) y por haberlo resuelto así la jurisprudencia, independientemente de:

- que se trate de amparos directos o indirectos (art. 107, fracc. XII);
- que el acto reclamado haya derivado de un proceso judicial y ella sea la autora de la sentencia definitiva;
- que dentro del proceso, defienda o no la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado;
- que alegue o no razones por virtud de las cuales invoque causales de improcedencia, con base en ellas y en otras, pida a la autoridad que conozca del amparo el sobreseimiento, lo declare improcedente o niegue la protección solicitada;
- que le sea atribuible o no la autoría del acto reclamado o parte de la responsabilidad en él y
- que, al rendir su informe, se limite a reconocer la responsabilidad total o parcial en la emisión del acto reclamado.

Para los efectos del amparo, el término *autoridad* debe ser tomado en una acepción amplia, en su connotación política, referida a todo lo que comprende el imperio del estado;

también a la específica, la que alude a la titularidad de cualquiera de las funciones que conforman las facultades y atribuciones de los poderes y órganos de autoridad: legislar, mandar, prohibir, prestar auxilio, juzgar o imponer, directamente o por medio de los agentes de los otros titulares, en forma forzada el cumplimiento de sus mandatos o determinaciones.

Todo representante de un ente público: federación, estado, Distrito Federal o municipios; todo titular o parte de un poder, congreso, las cámaras que lo componen, comisión permanente, poderes y autoridades locales u órganos públicos, como lo son los ayuntamientos y concejos municipales, como entes y servidores públicos que son, están dotados de imperio o autoridad; con base en la ley pueden mandar, prohibir o no hacer y, por ello, afectar la persona de los gobernados o incidir negativamente en sus patrimonios.

Si bien en algunos amparos, por la premura o por el desconocimiento de quién lo formula, se puede atribuir, en términos genéricos y abstractos, una acción u omisión a una autoridad a la que se señala como responsable, en una demanda en la que su autor pretenda hacer un planteamiento riguroso, habrá de hacer distingos y salvedades:

Cuando se trata de actos u omisiones atribuibles al congreso de la unión, habrá que distinguir entre los que son de naturaleza legislativa o ejecutiva.

Tratándose de actos atribuibles a las cámaras del congreso de la unión, habrá que distinguir entre actos de naturaleza ejecutiva, como pudieran ser la ratificación de nombramientos, elección de un ministro de la corte dentro de una terna y los jurisdiccionales, como en los casos en que el senado se constituye en jurado de sentencia.

En este último supuesto, dado que por mandamiento constitucional la resolución del senado es definitiva e inatacable, él no puede ser señalado como autoridad responsable, salvo en los casos en que existan vicios en el procedimiento.

Las cámaras también realizan actos de colaboración, como lo son la ratificación de nombramientos, aprobación de tratados, elección en una terna que recibe del presidente de la república.

Respecto de actos u omisiones del poder ejecutivo, habrá que distinguir si se trata de actos de naturaleza legislativa, como lo son los reglamentos y las modificaciones que hace a los aranceles con base en el art. 131.

Los actos ejecutivos que emite, en ejercicio de facultades que tiene atribuidas o en auxilio de los otros poderes. En estos supuestos habrá que hacer referencia al tipo de intervención que le corresponde.

Los jurisdiccionales, que ejerce mediante tribunales y juntas que formalmente están dentro de su sector público. En estos casos el presidente no puede ser señalado como autoridad

responsable, lo debe ser sólo el tribunal que emitió el laudo, sentencia o resolución.

Poder judicial federal, emite actos de naturaleza legislativa, ejecutiva y jurisdiccional. El amparo será procedente respecto de las tres clases, pero habrá que distinguir. Cabrá amparo en contra de la actuación de los jueces de distrito y tribunales unitarios cuando ejercen su función jurisdiccional ordinaria y no de amparo.

En todo caso habrá que distinguir y atribuir a cada autoridad la autoría que en cada caso le corresponde.

Son susceptibles de ser señaladas como autoridades responsables las indicadas en la constitución política, los entes, como lo son la federación, un estado o el Distrito Federal; respecto de los poderes para el caso no importa su jerarquía, que sea temporal o definitiva, sean federales o locales, militares o civiles. De esa manera, se han admitido amparos, incluso, respecto de reformas a la constitución derivadas de la actuación de la combinación de poderes que el art. 135 señala como competente para realizarlas.

Para los efectos de la titularidad del imperio, no importa que esos servidores públicos cuenten o no con los elementos para hacerse obedecer. Así, los jueces, si bien cuentan con elementos humanos, los actuarios, para hacer acatables sus determinaciones en casos importantes o peligrosos, recurren a las autoridades ejecutivas (art. 89, fracc. XII). Hay otros.

En un estado con división de poderes, autoridad es la persona o personas que gozan de poder, oficial o público, y que de conformidad con la ley están facultadas para emitir leyes o actos de observancia obligatoria; también lo son las que están facultadas para exigir su cumplimiento y cuentan con los elementos oficiales para hacerlo.

Dentro de la administración pública existen jerarquías; pero cuando está de por medio un acto de autoridad que causa agravios, aunque el servidor público sea inferior, en el ámbito de su competencia, goza de imperio.

Hay personas morales de derecho público, órganos administrativos des-concentrados (art. 17, LOAPF) que, como el instituto mexicano del seguro social, prestan un servicio público, pero que debido a la naturaleza fiscal de las cuotas obrero-patronales, de la posibilidad de que sean recabadas en forma coactiva, son autoridades para los efectos del amparo. En forma unilateral crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas; de la misma forma prohíben.

Son considerados como autoridades, para los efectos del amparo, todos aquellos entes públicos que imponen sus determinaciones de manera unilateral a los particulares. Existen criterios que han considerado a las universidades públicas como autoridades. En el caso, para determinar si se está frente a una autoridad y de un acto de autoridad, habrá que considerar la naturaleza del órgano, la de los

recursos que maneja y la del acto que emite.

Hay personas de derecho público que prestan un servicio público pero, no por ello, pueden ser consideradas como autoridades.

Para fines prácticos, en cuanto a la interposición de una demanda de amparo, un litigante debe partir del supuesto de que todo órgano que es creado por una ley, que goza de autonomía y que maneja fondos públicos, es una autoridad que puede emitir actos violatorios de derechos y libertades. Debe hacerlo aun en los casos en que exista jurisprudencia que le niegue tal carácter. Siempre existe la posibilidad de que los tribunales cambien de criterio.

Hay otras personas que siendo servidores públicos, como lo son los directores y profesores de las escuelas oficiales, que gozan de autoridad dentro de sus planteles sobre alumnos o personal docente y que manejan fondos y recursos públicos, hasta la fecha se considera que no gozan de imperio, por lo que no pueden ser señaladas como autoridades responsables.

En la constitución también se tiene como *autoridad responsable* a quien es director, jefe o alcaide de los establecimientos en donde se halle recluido un indiciado (art. 19).

autoridades de facto. Una autoridad legítima es la que ha accedido al cargo tras haber agotado el proceso que marca la ley. Esto no siempre es así.

Ha sido frecuente que con motivo de conflictos armados, alguien asuma la titularidad de una autoridad al margen de la ley o en contra de lo que ella dispone. En estos casos se está frente a una autoridad de hecho. Sus determinaciones son acatadas en la medida en que cuenta con los elementos de fuerza para hacerlo de buen o mal grado de parte de los gobernados.

En el sistema constitucional, por seguridad jurídica, existe la presunción de que toda autoridad es legítima y competente. Siempre se debe partir de ese supuesto. La legitimidad alude al origen de una autoridad.

El apego a la ley de parte de los titulares de ella y sus agentes en la emisión de sus actos de imperio alude a un segundo problema. Se entiende la actuación de los titulares de la autoridad dentro de la órbita de las facultades y atribuciones que para ellos derivan de la ley.

Han existido y existen autoridades de facto. Por tales se entiende las que:

- no tienen existencia en las leyes;
- asumen el cargo al margen de los sistemas de sustitución que establece la ley;
- existiendo un cargo en las leyes, no se respetan los términos de duración del mandato que ellas establecen y sus titulares se prolongan en el cargo.

En teoría, quienes incurren en algunas de las conductas anteriores

violan la ley; hacerlo es un delito para el que existen penas.

Quien siendo particular, utiliza la fuerza pública sin tener derecho a hacerlo. Es el elemento de disponer de la fuerza oficial lo que hace procedente el amparo contra una autoridad de hecho.

En el pasado, una vez concluidos los movimientos revolucionarios, se pretendieron impugnar los actos provenientes de autoridades de facto. Los tribunales no entendieron la naturaleza del sistema constitucional mexicano, por ello resolvieron:

AUTORIDADES PRECONSTITUCIONALES. Sería absurdo pretender que las autoridades que funcionaban en el año de 1916, ajustaran sus actos a un Código Fundamental que aún no existía.

CONSTITUCIÓN DE 1857. Dejó de tener observancia desde el momento en que los Poderes legalmente establecidos fueron usurpados por un gobierno ilegítimo.

T. I. P. 804. Amparo penal. Granda Higinio, 24 de octubre de 1917, mayoría de seis votos.

Los ministros de la corte pasaron por alto que por virtud del preámbulo de la constitución de 1917, que dispone: “CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS que reforma la del 5 de febrero de 1857”, hay continuidad constitucional, que la de 1917 no abrogó la de 1857.

Ignoraron el art. 128 de la constitución de 1857, similar al art. 136 de

la de 1917, que dispone: “Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por una rebelión se interrumpa su observancia.”

Dada la presunción de legitimidad de toda autoridad, el amparo y, en su caso, la suspensión, debe ser admisible respecto de actos provenientes de las de facto. De la tramitación del juicio pudiera derivar la ilegitimidad y los elementos para fincar responsabilidad a quien hubiere usurpado una función pública (AUTORIDADES DE FACTO. CONCEPTO. Amparo en revisión 1205/89. Rafael Cruz Pérez).

ayuntamiento. Del anticuado *ayuntar*: juntar, añadir. El gobierno de los municipios se deposita en un cuerpo colegiado que se denomina *ayuntamiento*; cuando sus miembros son designados por la legislatura, se nombra *concejo municipal*. Sus miembros son de elección popular directa, por regla general duran tres años en el ejercicio de sus encargos, no pueden ser reelegidos para el periodo inmediato (art. 115). Para ser elegido o designado para formar parte de un ayuntamiento se requiere reunir ciertos requisitos mínimos, como edad, residencia en el municipio, ciudadanía, frecuentemente modo honesto de vivir y saber leer y escribir.

Para que el ayuntamiento pueda sesionar válidamente se requiere que concurren más de la mitad de sus miembros; el presidente tiene voto de calidad; pueden sesionar en cabildo

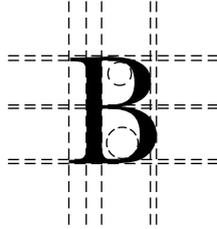
abierto, aunque lo común es que lo hagan en cerrado; sus miembros se reúnen periódicamente o cuando los convoca el presidente municipal; el voto de cada uno de los integrantes tiene valor idéntico; la falta de un miembro es cubierta por su suplente, que también es de elección popular; las sesiones, por lo ordinario, se celebran en el recinto municipal, aunque se pueden celebrar fuera de él, pero dentro del territorio del municipio, previo acuerdo que se tome por sus integrantes; las reuniones son moderadas por el presidente municipal y, en sus faltas, por el síndico.

El secretario debe levantar las actas en las que se asientan los acuerdos, reglamentos y demás disposiciones que aprueben los concurrentes, que deberán ser firmadas por ellos en unión del secretario. Pueden celebrar sesiones permanentes, secretas, especiales, solemnes, ordinarias y extraordinarias. Los acuerdos se adoptan por mayoría de votos.

Las sesiones se regulan por lo que dispone la ley orgánica municipal, los reglamentos y la costumbre. Se puede

citar a la junta a los directores, jefes de departamento, asesores, para los efectos de que ilustren el criterio de los miembros del ayuntamiento. Para las sesiones extraordinarias se requiere un previo citatorio; por lo general en ellas se tratan sólo los asuntos objeto de la convocatoria; no se requiere citatorio para las sesiones ordinarias. Los acuerdos tomados, los reglamentos aprobados y las determinaciones adoptadas, por lo general no son susceptibles de ser revocados en la misma sesión; lo pueden ser cuando son violatorios de la constitución o de las leyes.

azotes. Del árabe *as-sawt*, el látigo. Pena corporal que consistía en golpes que se aplicaban generalmente en la espalda del infractor con un látigo. Escriche hacía notar que en el derecho romano era tenida como una pena ligera que no hacía infames a los que la sufrían. Fue abolida por la constitución de 1857 (art. 22); en el caso, el término *abolir* es el correcto por cuanto a que se dispuso: “Quedan para siempre prohibidas las penas de [...] los azotes.”



bagajes. Del francés *bagage*, de *bague*, y éste del escandinavo *baggi*, paquete. En el art. 16 constitucional el término es usado en su acepción de animales o carros que proporcionan los habitantes de las poblaciones para conducir el equipaje militar, cuando las fuerzas armadas no contaban con cuarteles, carros y abastecimientos propios; se trataba de una prestación a cargo de los municipios que instrumentaban y organizaban los ayuntamientos, que se daba en los términos que dispusiera la ley marcial respectiva; se entiende que debía ser un servicio obligatorio, pero retribuido. Por aparecer en el título primero de la constitución: “De los derechos humanos y sus garantías”, es de suponerse que la institución estaba encaminada a impedir abusos de parte de los militares respecto de los particulares y su patrimonio. En la actualidad la institución ha desaparecido.

Escrache definía el término como:

Las caballerías y carros con que los vecinos de los pueblos tienen que acudir a las tropas transeúntes para la conducción de los utensilios, equipaje y enfermos.

bandera. Del latín vulgar *bandaria*, trozo de tela que se utiliza como insignia de la nación. El congreso de la unión está facultado para legislar respecto de sus características y uso (art. 73, fracc. XXIX, B); las embarcaciones o aeronaves que se amparen con la bandera nacional deberán contar con capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y todo el personal de tripulación de nacionalidad mexicana (art. 32). Las características de la bandera han variado a lo largo de la historia.

bando de policía y buen gobierno.

Complejo normativo de naturaleza administrativa, que emiten los ayuntamientos dentro de la órbita de su competencia, que regulan la convivencia entre los habitantes de un municipio y las relaciones entre gobernantes y gobernados. Su vigencia, en teoría, está en función de la duración del ayuntamiento que lo emitió, por lo que, en principio, es de tres años, pudiendo ser ratificado por las autoridades municipales que los sustituyan; por ello, de hecho, su duración es permanente.

Cuando esos instrumentos normativos regulan el orden y la seguridad se

denominan *bandos de policía*; cuando ellos contienen principios que tienden a garantizar el buen funcionamiento y adecuada prestación de los servicios públicos municipales, se llaman *bandos de buen gobierno*. Cuando regulan ambas materias se les da el nombre de *bando de policía y buen gobierno*. En los estados esos documentos son emitidos por los ayuntamientos o concejos municipales.

Ante la carencia de órganos informativos regulares, durante mucho tiempo fueron dados a conocer a los interesados a grito vivo, dándoles lectura en lugares estratégicos y concurridos de las poblaciones mediante bandos solemnes u ordinarios; con el transcurso de los años y la repetición de los actos, el nombre del instrumento, del medio, pasó a ser usado como sinónimo de la materia, de la esencia. Es por eso que en la actualidad a esos complejos normativos se les ha denominado *bandos, bandos de policía y buen gobierno*.

Fue costumbre, también, fijar su texto en los estrados de la casa municipal, de los juzgados, demás edificios públicos y templos; en ellos estaba a la vista de los habitantes. Se trató de otra forma de hacer pública una ordenanza; esto fue común y usual.

Los bandos de policía y buen gobierno en emisión, alcances, materia y aplicación están sujetos a ciertos principios que, por lo general, no están consignados ni en las constituciones locales ni en las leyes emanadas del

órgano legislativo; éstos son los siguientes:

Se trata de un complejo normativo que aunque aplicable en una circunscripción territorial limitada, tiene la característica de ser general, abstracto y no es ni particular ni concreto.

No obstante emanar de una autoridad que actúa sólo en forma transitoria, en la práctica tienen la característica de ser permanentes y estables.

La ley, como es sabido, es el resultado de una serie de actos encadenados entre sí, sucesivos y complementarios que se denomina *proceso legislativo*; *bandos*, por su parte, son también el producto de un proceso, que pudiera denominarse *proceso municipal*, que se integra por una iniciativa o propuesta, el estudio, discusión, aprobación y publicación. No emana de un solo individuo; es el producto de un consenso al que llegan los integrantes del ayuntamiento. Deriva de un acuerdo en su sentido gramatical amplio, es decir, de una coincidencia de varias voluntades en las materias que lo integran.

Entre los bandos de policía y buen gobierno y los restantes acuerdos, órdenes y resoluciones de un ayuntamiento, no existe una relación de jerarquía; nada hay que haga suponer que aquéllos sean superiores y éstos inferiores; tienen idéntico valor. Con las precisiones del caso, es aplicable el principio de que ley posterior deroga a la anterior. Pueden ser modificados o derogados por el propio ayuntamiento que los emitió o por los que le sigan

en el mando. No se trata de documentos rígidos que sólo puedan ser modificados recurriendo a procedimientos extraordinarios y engorrosos.

Dentro del cuadro de jerarquía de las leyes, que parte de la constitución, como norma suprema, pasando por las leyes federales, constituciones de los estados y leyes de éstos, los bandos ocupan el último lugar en el escalafón. Son inferiores a los actos emanados del congreso de la unión y de las legislaturas de los estados, cuando actúan en ejercicio de las facultades que les corresponden.

Por disposición constitucional, los ayuntamientos, en ejercicio de la facultad reguladora de la vida de sus comunidades, pueden expedir tanto los aludidos bandos de policía como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; es una función que sólo ellos pueden desempeñar; no existe la posibilidad de que, ante su inactividad o silencio, lo haga la legislatura o el gobernador del estado y, mucho menos, otro ayuntamiento.

Los ayuntamientos, en ejercicio de su facultad reguladora, deben respetar ciertos imperativos: los bandos no pueden estar en oposición a la constitución general, las de los estados ni las leyes, federales y locales. Cuando se trate de un ayuntamiento de usos y costumbres, tampoco pueden contradecir éstas.

Los bandos, en todo caso, deberán estar de acuerdo con las bases norma-

tivas que emitan las legislaturas de los estados; por lo general no existe vía para que, de no ser esto así, se pueda declarar su ilegalidad. Es evidente que se trata de una materia de índole jurídica que, por lo mismo, su resolución debía estar confiada a los tribunales del estado, concretamente al superior de justicia. Existe como una vía irregular el recurrir a la figura de desaparición o suspensión de ayuntamientos. Hacerlo sería sancionar a sus autores, pero no derivaría en enmendar la violación.

Los bandos son instrumentos locales complementarios de la actividad legislativa del congreso del estado. No pueden reglamentar instituciones previstas en las leyes; la función de hacerlo corresponde en forma privativa al gobernador. Se circunscriben a regular la vida de una comunidad en aquellas materias que tengan relación con ella y que no hayan sido normadas por la legislatura. De alguna forma cubren los vacíos legales que sobre el tema de convivencia comunitaria se observa en el sistema jurídico de un estado; por eso se les califica de *complementarios*.

En los bandos de policía no se pueden prever delitos, penas ni autoridades que conozcan de ellos y apliquen éstas. Por disposición constitucional los delitos y las penas deben estar previstos en las leyes y los encargados de aplicarlas son los jueces y tribunales. Pueden prever infracciones y sanciones; éstas no pueden

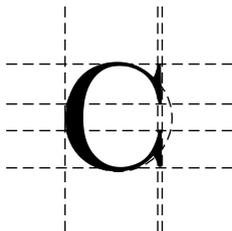
exceder de los máximos establecidos en el art. 21 constitucional.

Los bandos de policía no requieren, para entrar en vigor, que aparezcan en una gaceta, periódico o diario oficial del ayuntamiento; es suficiente con que de una u otra forma estén al alcance del público, ya sea por haber sido fijados en los lugares públicos, ya sea por cuanto a que se les haya dado lectura en esos mismos lugares. En esto sigue siendo aplicable la práctica que en forma constante se ha venido observando desde la colonia. Es de hacerse notar que las materias que son reguladas por los bandos son tan conocidas, elementales y sencillas, que aun cuando no fueran reguladas formalmente serían observadas por la población.

Los bandos emanan de los ayuntamientos aun en los casos en que hubieren sido aprobados por los votos mínimos que sean necesarios para considerarlos válidos; su autoría y responsabilidad recaen en el cabildo en su totalidad, sin importar los votos en contra.

En un municipio puede haber uno o varios bandos de policía; no se agota la facultad del ayuntamiento con la emisión de uno o dos de ellos.

Por cuanto a que emanan de una autoridad administrativa, como lo es un ayuntamiento, gozan de esa misma característica desde el punto de vista formal; pero materialmente son actos legislativos.



caducidad de la instancia. Institución de naturaleza procesal por virtud de la cual un tribunal da por concluida una instancia, sin resolver el fondo de la controversia. Opera por inactividad procesal de las partes.

En la constitución mexicana, la caducidad de la instancia está referida al juicio de amparo (art. 107, fraccs. II y XIV); opera por inactividad o falta de promoción del recurrente en materias civiles y administrativas.

Es improcedente en otra clase de juicios de amparo, como los penales, los laborales, cuando quien promueve es el trabajador y aquellos en los que se reclamen actos que puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o posesión y disfrute de tierras, aguas, pastos y montes de los ejidos o núcleos de población, ejidatarios o comuneros.

Procede declarar la caducidad de la instancia cuando no se ha efectuado ningún acto procesal o el quejoso no ha promovido durante el término de 300 días naturales.

No procede cuando la audiencia ya se ha celebrado o ya ha sido listado el asunto para audiencia (art. 74, fracc. V, LA).

cámara de diputados. Es una de las partes que integran el congreso de la unión, la otra es la de senadores (*véase*): fracción colegisladora constituida por 500 miembros, 300 de los cuales son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 de representación proporcional. Se renueva totalmente cada tres años.

Los recintos en que se reúnen para sesionar, sea en forma permanente o transitoria, son inviolables; su presidente, quien debe velar por el respeto al fuero constitucional de sus integrantes, es el presidente del congreso cuando se reúne en cámara única.

Por mandamiento constitucional la cámara de diputados debe ser cámara de origen cuando las iniciativas versen sobre contribuciones, empréstitos, reclutamiento de tropas y acusaciones contra los servidores públicos federales por delitos cometidos en el desempeño de sus encargos.

Las sesiones conjuntas del congreso se deben realizar en el recinto de la cámara de diputados. Durante algún tiempo, a sus miembros se les consideró representantes de la población; ahora representan a la nación.

Contrariamente a lo que pasó con el senado, que desapareció temporalmente (1857-1874), la cámara de diputados ha existido a lo largo de la historia constitucional; dado el creciente número de miembros, la edad mínima que se requiere y su extracción, se ha considerado una cámara impetuosa, revolucionaria y dada a la innovación. Cuenta con facultades que también son comunes a la cámara de senadores pero que ejerce sin el concurso de ésta (art. 77). Sus facultades exclusivas las consigna el art. 74.

cámara de senadores. El constituyente optó por integrar el congreso de la unión por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Esto ha sido así en la historia de México como país independiente, con la salvedad de la constitución de 1857. En ésta desapareció; su existencia se consideró como obstáculo para la realización de las reformas que, a juicio de los liberales, el país requería. Fue restablecida en 1874, bajo la presidencia de don Sebastián Lerdo de Tejada.

En la constitución de 1824 los senadores eran elegidos por las legislaturas de los estados; por esa razón se les consideró como representantes de los estados. En las reformas de 1874 la intervención de las legislaturas se redujo a facultarlas a emitir una declaración de senador electo. En la actualidad existen tres vías para elegirlos: dos son de mayoría relativa, otra a la primera minoría y otra mediante

el sistema de representación proporcional (art. 56).

La cámara de senadores se integra por 128 miembros, quienes duran en su encargo seis años y no pueden ser reelegidos para el periodo inmediato. Se renueva totalmente cada seis años. Los senadores gozan de una triple inmunidad: declaración de procedencia (art. 111), juicio político (art. 110) e inviolabilidad por las opiniones que formulen en el desempeño de sus cargos (art. 61).

Actúa como cámara colegisladora; goza de facultades exclusivas (art. 76). Le han sido conferidas facultades ejecutivas, cuando hace o ratifica nombramientos, elige a ministros de la suprema corte dentro de una terna que se le presenta. También goza de facultades jurisdiccionales, cuando se constituye en jurado de sentencia (art. 110).

cartas puebla. Joaquín Escriche dice que son “el diploma en que se contiene el repartimiento de tierras que se daban a los nuevos pobladores de algún sitio o paraje en que se fundaba algún pueblo”.

María Moliner las define así: “Documento en que se contenían las concesiones y privilegios concedidos por un soberano a los que iban a poblar un lugar recién conquistado o fundado.”

Jesús Lalinde encuentra que:

La “carta de población” (*charta populationis*) es el conjunto de normas que

regulan el establecimiento de determinado número de personas o de familias en un lugar sin poblar o deficientemente poblado, para su colonización. El otorgante puede serlo el rey, un conde, un señor laico o eclesiástico o un concejo. Los destinatarios son las personas o familias que acuden al lugar, señaladas, a veces de manera indefinida, y, a veces, con designación concreta de sus nombres. La forma suele ser imperativa y a modo de acto otorgado o unilateral, pero, a veces, adopta la forma de "pacto" (*foedus*). El objeto es la constitución de un poblado y el cultivo de los campos, por lo que su contenido se concreta en la atribución de la propiedad de las tierras y derechos complementarios, así como en la garantía de la tranquilidad de los colonos y de sus familias.

Lalinde considera que las cartas puebla son privilegios "en sentido lato".

Por su parte Miguel S. Macedo, en sus *Apuntes para la historia del derecho penal mexicano*, plantea:

1. CARTAS-PUEBLA Y FUEROS MUNICIPALES (SIGLOS IX A XIV). 63. Aquellos tiempos de guerra continua lo eran asimismo de completa inseguridad, sobre todo en las regiones fronterizas con los musulmanes, o con otros reinos cristianos, donde el peligro de saqueo era inminente. A veces sucedía que reconquistada una región, volvía de nuevo a poder de los moros por la fuerza de las armas. Ante esta circunstancia las gentes se

retraían de poblar, especialmente las tierras fronterizas; pero como la necesidad era ingente, los reyes procuraron halagar a los pobladores de las nuevas villas concediéndoles privilegios y mercedes, ya declarando libres a los que en ellas entrasen, aunque fuesen de condición servil, eximiéndolos de contribuciones y servicios, otorgándoles cierta autonomía política o reconociéndoles sus prácticas y exenciones consuetudinarias.

Las libertades de cada villa constaban en su carta puebla, *escritura de población o fuero*, que procedía del rey, por lo común, aunque hubo también los fueros llamados de *señorío*, procedentes de los señores. Las libertades otorgadas variaban mucho según los casos, en proporción a lo ingente de la necesidad de poblar o de atraerse el rey el apoyo de las villas, para robustecerse en la lucha contra la nobleza, si bien se redujeron en lo general a pocos tiempos principales, pues era frecuente extender a varios lugares el mismo fuero ya concedido a uno.

Por lo común, el gobierno local era confiado a un concejo (de *concilium*) o asamblea de vecinos, que constituían el poder supremo y único con facultades administrativas y judiciales, e intervención en ciertos actos que habían de celebrarse en su presencia (ventas, donaciones, testamentos, etc.), como en las antiguas curias romanas.

El concejo nombraba anualmente un juez y varios *jurados*, *fieles* o *veedores*, que bajo su inmediata depen-

dencia desempeñaban las funciones que les delegaban y eran ejecutores de las resoluciones del concejo. De esta manera nació el régimen municipal de la reconquista.

Bibliografía

Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*.

Lalinde Abadía, Jesús, *Iniciación histórica al derecho español*, Ariel, Barcelona, 1970.

Macedo, Miguel S., *Apuntes para la historia del derecho penal mexicano*, Cultura, México, 1931.

Moliner, María, *Diccionario del uso del español*.

catastro. Lista de terrenos con su valor y extensión. Del griego tardío *katástikhon*, cuaderno; de *kata*, hacia abajo, más *stíkhos*, renglón, línea. Registro de las fincas urbanas y rústicas de un municipio, con expresión de sus propietarios y del precio para los efectos del pago del impuesto predial. La constitución obliga a los ciudadanos mexicanos a inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestar las propiedades que tenga y la industria, profesión o trabajo de que subsista (art. 36, fracc. I).

El catastro, como un impuesto a la riqueza, a decir de Maquiavelo, se estableció en Florencia en 1427:

Para que dichas cargas fueran proporcionales a las riquezas, se propuso

que la imposición se hiciera sobre los bienes y que, por cada cien florines de su valor, se pagara medio florín de recargo. Puesto que la tasación debía hacerse en base a la ley, y no en base a la decisión de algunas personas, ésta vino a pesar de manera especial sobre los ciudadanos ricos, los cuales la desaprobaron aun antes de que fuera sometida a discusión. [...] Y como al ponerla en práctica se sumaban todos los bienes de cada contribuyente, operación que los florentinos llaman acumular o *accatastare*, se denominó aquel impuesto *catastro*. [Las cursivas son nuestras.]

El registro de los ciudadanos en la municipalidad, con mención de sus ocupaciones, es una reminiscencia del derecho feudal; a decir de Michel Foucault: “El poder feudal se ejerce sobre los hombres en la medida que pertenecen a cierta tierra: la inscripción geográfica es un medio de ejercicio del poder. En efecto, la inscripción de los hombres equivale a una localización.”

Bibliografía

Foucault, Michel, *La verdad y las formas jurídicas*, Gedisa, Barcelona, 2005.

Maquiavelo, Nicolás, *Historia de Florencia*, Alfaguara, Madrid, 1979.

cédula profesional. Documento público por virtud del cual una autoridad

educativa certifica la existencia de un título profesional y su regular expedición. Jurídicamente no sustituye a éste, simplemente sirve de constancia de su existencia. Puede ser expedida por las autoridades de los estados o la secretaría de educación pública, por conducto de la dirección general de profesiones, por lo que se refiere exclusivamente al Distrito Federal.

Lo relativo a títulos profesionales (*véase*), su expedición y registro e instituciones de los estados competentes para emitirlos, es competencia de los legislativos. El congreso de la unión sólo lo puede hacer por lo que se refiere al Distrito Federal.

Los jueces de los estados, constitucionalmente, están obligados a respetar sólo los mismos títulos profesionales; la obligación de respetar una cédula profesional está establecida por la ley secundaria federal, para lo que no existe fundamento constitucional, con vista a lo dispuesto por los arts. 5º, 73, fracc. XXV; 121, fracc. V, y 124.

censura. Del latín *censura*, de *censere*, evaluar, juzgar. Acción por virtud de la cual una autoridad examina un escrito para ver si hay en él algún inconveniente desde el punto de vista político o moral y que puede provocar que se prohíba su publicación. El art. 5º prohíbe que la ley o las autoridades establezcan la censura previa. La censura, como aparece en la constitución, es una limitante a la libertad de prensa. La iglesia católica hizo

efectiva la censura a través de exigir una licencia para la publicación de un impreso; ella se otorgaba después de un análisis de su contenido por parte de una autoridad eclesiástica. A la licencia o permiso se le denominó *imprimatur*.

circular. Del latín tardío *circularis*, circular, del latín *circulus*, círculo. Comunicación o aviso que emite y envía un superior a sus subordinados en la que se contienen instrucciones, indicaciones o criterios obligatorios. Capitant la define como instrucción dirigida por un superior jerárquico al personal bajo sus órdenes destinadas a servir de guía a los funcionarios y agentes para la aplicación de las leyes y reglamentos; agrega que las circulares no son susceptibles de ser impugnadas por los particulares por cuanto a que no los obligan.

El nombre le viene a la comunicación por cuanto a que el documento circulaba entre el personal de una dependencia para que cada uno se enterara de su contenido, firmara para constancia y, enseguida, lo pasara al siguiente empleado.

En el ámbito federal las circulares las pueden emitir los secretarios de estado y demás funcionarios con jerarquía, debidamente instruidos de acuerdo con el art. 3º, fracc. III, de la *Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales*. Aunque el pleno de la suprema corte de justicia de la nación no está autorizado

expresamente para emitir circulares, la verdad es que sus órdenes y disposiciones internas en estricto derecho pueden ser calificadas de tales (art. 12, fraccs. VII y XXXVI, LOPJF).

Las circulares no pueden contravenir las leyes y las instrucciones, indicaciones y criterios que contengan serán obligatorios mientras no se emitan otros que los sustituyan o contradigan.

Bibliografía

Capitant, Henri, *Vocabulario jurídico*.

circulares municipales. Disposiciones de carácter general y orden interno que emiten los ayuntamientos o concejos municipales, las cuales contienen criterios, principios técnicos o prácticos para el mejor manejo de una administración municipal.

clausura de sesiones. Acto por virtud del cual un órgano colegiado da por concluido un periodo de sesiones; lo verifican el congreso de la unión, las legislaturas de los estados y la suprema corte de justicia de la nación.

Por lo que se refiere al congreso de la unión se trata de una sesión solemne, conjunta, ya que asisten a ella diputados y senadores en el local de aquéllos y bajo su presidencia, en la que no se delibera y en la que su presidente declara concluido un periodo, ordinario o extraordinario,

de sesiones. Una vez que el congreso hubiere concluido el estudio, discusión y votación de las iniciativas que se le presenten, puede dar por concluidos sus trabajos y clausurar sus sesiones antes de la fecha señalada; para ello se requiere un acuerdo de ambas cámaras; no importa lo avanzado del periodo. Si no se ha concluido el estudio, discusión y votación de las iniciativas y ha llegado la fecha límite, ambas cámaras deben cesar sus actividades y sin necesidad de que medie acuerdo, deben concluir las. Para los periodos ordinarios de sesiones se señalan como fechas límite el 15 de diciembre y el 30 de abril de cada año (art. 66); los periodos extraordinarios concluyen al terminar el estudio, discusión y votación de los negocios objeto de la convocatoria formulada por la comisión permanente.

La constitución, al fijar un límite a la actividad del congreso, persigue impedir su funcionamiento prolongado en perjuicio del ejecutivo y de las instituciones.

coalición. Del latín medieval *coalitionem*, del latín *coalitus*, participio pasivo de *coalescere*, crecer hasta juntarse. Unión de dos o más entidades federativas en un pacto diverso del que establece la constitución; generalmente se han formado con vista a fines temporales. Ha habido varias coaliciones; el 30 de julio de 1833, a iniciativa del gobierno de Jalisco, se

formó una con el fin de defender a la federación, se integró por Querétaro, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango y Jalisco. En 1857, los estados de Querétaro, Michoacán y Jalisco formaron una coalición para defender el orden constitucional; el 18 de abril de 1913, los estados de Coahuila, Sonora y Chihuahua se unieron para llevar adelante el Plan de Guadalupe y derrocar a Victoriano Huerta.

Las coaliciones de estado han sido prohibidas desde la constitución de 1824, pasando por la de 1857 y hasta llegar a la presente (art. 117, fracc. I).

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

colegio electoral. La constitución establece la existencia de un colegio electoral (arts. 73, fracc. XXVI, y 84). Es colegio, puesto que está compuesto por un número crecido de miembros, los que integran las cámaras que conforman el congreso de la unión; es electoral, por razón de que, en forma temporal, el poder legislativo de la unión asume una función que le es ajena, la de elegir presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de suplir las faltas temporales o definitivas que se presenten.

El colegio se reúne en el local de la cámara de diputados, bajo la presidencia de ésta; a la sesión deben asistir las dos terceras partes de los miembros que integran ambas cámaras (arts. 84 y 85). El nombramiento se debe hacer en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos.

Para que el congreso de la unión se constituya en colegio electoral se requiere el acuerdo expreso de ambas cámaras, que se debe adoptar en forma separada por cada una de ellas; una vez que los legisladores que integran las cámaras se reúnen legalmente, abandonan temporalmente sus funciones legislativas; sólo pueden conocer de la materia que los ha llevado a constituirse en colegio. El acuerdo del que deriva el nombramiento es firme e inatacable; no puede ser vetado. Tratándose del nombramiento de un presidente interino, la convocatoria a nuevas elecciones es una facultad que corresponde al congreso de la unión, que ejerce actuando sus cámaras en forma separada y sucesiva.

Por tratarse de un colegio electoral, debió haberse aludido a una elección; la constitución utiliza los términos *designación* o *nombramiento*.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

comisión permanente. Órgano del poder legislativo de la unión; funciona en los recesos del congreso de la unión. Goza de atribuciones. Por tratarse de un órgano y por razón de lo dispuesto en el segundo párrafo del art. 78, éstas únicamente pueden ser las que aparecen mencionadas en ese precepto y a lo largo de la constitución. De los términos en que está redactado el precepto, se infiere que las leyes secundarias no pueden incrementar sus atribuciones.

Se integra por 37 miembros; 19 diputados y 18 senadores propietarios; por cada titular se nombra un suplente; son nombrados por sus respectivas cámaras, mediante voto secreto, en la última sesión de cada periodo ordinario (art. 117, LOGCEUM); su quórum es más de la mitad, sus resoluciones las adopta por mayoría de votos de los presentes, excepto en los casos de convocatoria a periodos extraordinarios de sesiones o de designación de gobernador provisional, en los que deberán hacerlo por el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los presentes (arts. 76, fracc. V, y 78, fracc. IV).

Debe sesionar cuando menos una vez a la semana, cuenta con comisiones para el despacho de los negocios; sus periodos corren del 16 de diciembre al 31 de enero y del primero de mayo al 31 de agosto de cada año; ya que el congreso puede concluir sus periodos de sesiones con anterioridad a la fecha límite, es factible que el

tiempo de actuación de la permanente sea aumentado.

Sus atribuciones más importantes, entre otras, son: convocar al congreso de la unión o a cualquiera de las cámaras a un periodo extraordinario de sesiones, aprobar el decreto de suspensión de garantías, aprobar nombramientos de agentes diplomáticos, cónsules generales, procurador general de la república, ascensos en las fuerzas armadas de coronel en adelante, designar presidente provisional, conceder al presidente licencias hasta por 30 días y nombrar el interino, en los casos de desaparición de poderes, nombrar un gobernador provisional, hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobada una reforma constitucional.

comisiones. Para el despacho de los negocios cuyo conocimiento compete al congreso de la unión o a cualquiera de las cámaras que lo integran, de conformidad con la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, arts. 43 y 85, deben contar con comisiones. Unas son ordinarias, se mantienen de legislatura a legislatura; tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio.

Las comisiones de dictamen legislativo y de vigilancia, a las que la ley denomina *ordinarias*, son definitivas, sus integrantes duran en su encargo tres años, son nombrados por sus respectivas cámaras; en la de diputados a

propuesta de la junta de coordinación política (art. 43, párr. 3, LOCGEUM), se integran hasta por 30 miembros; su quórum es de más de la mitad de sus miembros, sus resoluciones las adoptan por mayoría de votos y puede haber votos particulares; el presidente de cada una de ellas tiene voto de calidad; los legisladores no pueden pertenecer a más de tres comisiones, no pueden percibir retribución extraordinaria por pertenecer a ellas, sus reuniones no son públicas, en ellas están representados todos los grupos parlamentarios; los presidentes y secretarios de cada cámara no pueden pertenecer a ninguna comisión durante el tiempo de sus encargos.

En la cámara de diputados existen 40 comisiones ordinarias (art. 39, LOCGEUM) y en la de senadores 30 (art. 90, LOCGEUM). Dentro del área de su competencia estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y decreto, participan en las deliberaciones y discusiones de la asamblea. El pleno sólo discute y aprueba las iniciativas de ley y decreto que han sido dictaminadas por las comisiones; dictamen que debe ser presentado dentro de los cinco días que sigan a la fecha en que se haya recibido la iniciativa.

Las comisiones de investigación son las que se integran para averiguar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria (art. 93); elaboran un informe que tiene que ser entregado al presidente de la re-

pública. Existe, en forma paralela, en la cámara de diputados una comisión ordinaria de vigilancia de la entidad de fiscalización de la federación (art. 39, párr. 4, LOCGEUM).

Hay también comisiones jurisdiccionales que se integran en los términos dispuestos por la *Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos* para los efectos de resolver solicitudes de declaración de procedencia y acusaciones contra algún servidor público; las hay en las dos cámaras. En la cámara de diputados se integra por un mínimo de 12 legisladores.

En la práctica se reconoce cierta preeminencia a unas comisiones sobre otras; así son reconocidas como importantes las de gobernación, hacienda y crédito público, justicia, puntos constitucionales, relaciones exteriores y defensa.

Existen, asimismo, comisiones especiales y no reglamentadas, éstas se integran cuando menos por tres miembros propietarios y su suplente.

comité. Del inglés *committee*, de *comit*, encargar, del latín *committere*. Número reducido de funcionarios que tiene a su cargo ciertas funciones de naturaleza preferentemente administrativa. En el art. 27, fracc. XI, constitucional, se alude a comités particulares ejecutivos, para cada uno de los núcleos de población, encargados de tramitar expedientes agrarios.

El art. 46 de la ley orgánica del congreso general dispone que la cámara de

diputados contará con comités y que son órganos que auxilian sus actividades: de información, gestoría y quejas, de administración y de decanos.

Se les denomina *comités* porque, como se ha dicho, se integran por escaso número de miembros, y no comisiones, ya que éstas se deben integrar cuando menos por 30 legisladores (art. 43, LOCGEUM).

comunidades indígenas. Asociación de personas pertenecientes a algunos pueblos indígenas o etnias que existen en el país, que tienen valores e intereses comunes, conforman una unidad social, económica y cultural, están asentadas en un territorio y que son gobernadas por autoridades elegidas o designadas por usos y costumbres. El territorio en que estén asentadas las comunidades indígenas puede ser el que tenían sus ancestros antes de la conquista o el que ocupan por virtud de haber agotado alguna de las formas de adquisición previstas por la ley o la costumbre. Gozan de personalidad jurídica diferente de la de las personas que las componen. Cuentan con un patrimonio común.

Las comunidades indígenas y quienes pertenecen a ellas pueden recurrir al juicio de amparo. Los derechos que la constitución confiere a los pueblos, a las comunidades indígenas y a los individuos que forman parte de ellos, concretamente los reconocidos en el art. 2º, pueden ser ejercidos en forma colectiva o individual. Cuando lo

hacen en forma colectiva, por mandamiento constitucional, debe entenderse que gozan de personalidad y que ella es diferente de la que tienen los miembros que las componen y de la que reconocen el derecho público y el privado.

Por razón del mandamiento constitucional, esa forma de organización, que es política y social, tiene existencia legal para los efectos de la titularidad de los derechos, en el momento en que las personas físicas indígenas se unen y se asientan en un territorio; para que los pueblos y comunidades indígenas gocen de personalidad, no se requiere que sus miembros recurran a alguna de las formas que de conformidad con la ley llevan a la constitución de las personas morales.

Dados los términos en que está redactado el art. 2º, debe partirse del supuesto de que todo pueblo o comunidad existe en el momento en que los individuos que los componen manifiesten, expresa o tácitamente, el sentir de estar actuando como colectividad. Para el caso de duda, para la adecuada y mejor defensa de sus intereses, debe presumirse que gozan de personalidad y que quien comparece ante una autoridad es su representante legal. Para los efectos del amparo, las autoridades jurisdiccionales deberán presumir su existencia legal.

consejo municipal. Cuando la legislatura de un estado, por el voto de las dos terceras partes de los diputados

que la integran, declara desaparecido un ayuntamiento, o cuando por renuncia o falta absoluta de los miembros que la conforman, ese cuerpo colegiado se desintegra, procede designar la autoridad que debe asumir la función de gobernar un municipio. A esa nueva autoridad, por ser ejercida en forma colegiada, se le denomina *concejo municipal*, a sus miembros, a los cuales se denomina *concejales*, los designa la legislatura del estado de entre los ciudadanos de la comunidad. El concejo es responsable de concluir el periodo para el que había sido elegido el ayuntamiento (art. 115, fracc. I). Debe entenderse que la designación debe recaer en los ciudadanos que reúnan los requisitos que la ley exige para ocupar el cargo y respecto de los cuales no se presente ninguno de los impedimentos que obstaculizan la asunción del cargo.

confiscación. Por virtud de ella se priva a un particular de un bien y se aplica al patrimonio público federal o local. Por aparecer en el art. 22, la confiscación siempre debe ser considerada como una pena; éstas, de conformidad con el segundo párrafo del art. 21, únicamente las puede imponer una autoridad judicial. Se prohibió este tipo de pena por cuanto a que con ella se castigaba tanto al reo como a sus familiares, al privarlos de un patrimonio común. Fue frecuente que la impusieran los tribunales de la inquisición para apropiarse de bienes

de personas con recursos económicos por faltas a la fe católica. Fue abolida, pues eso significa prohibir para siempre, por el constituyente de 1824 (art. 147). La prohibición fue ratificada en 1857 (art. 22) y en 1917 (art. 22). Por diferentes reformas, se han previsto ciertos supuestos; operan a condición de que intervenga una autoridad judicial y se agote el derecho de defensa; por virtud del precepto no se considerará decomiso

la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multa o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

.....
: Bibliografía

Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*.
.....

congreso de la unión. Cuerpo colegiado federal en quien la constitución deposita el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos. Está inte-

grado por dos cámaras, una de diputados (*véase*) y otra de senadores (*véase*), que funcionan, por regla general, en forma separada y sucesiva; excepcionalmente lo pueden hacer en forma conjunta, para lo que se requiere texto expreso (arts. 69, 85 y 87); a cada una de ellas la constitución les atribuye también facultades exclusivas (arts. 74 y 76). No siempre ha tenido esa integración; en 1857, existió sólo una cámara, la de diputados.

Las cámaras que lo integran sesionan dos veces al año; al conjunto de sesiones se le llama *periodos*, puede haber ordinarios, que son los previstos expresamente con fecha predeterminedada (*véase*), y extraordinarios, que son aquellos en los que se reúne a instancias de la comisión permanente. Para sesionar válidamente requieren las cámaras tener quórum (*véase*). El congreso debe residir en el Distrito Federal, sus miembros gozan de una relativa inmunidad y sus recintos legalmente son inviolables.

Al congreso de la unión le han sido asignadas funciones de diversa naturaleza; le corresponden facultades ejecutivas, cuando, constituido en colegio electoral, designa presidente de la república interino o sustituto (arts. 84 y 85), hace nombramientos de su personal, ratifica nombramientos que hace el presidente de la república o ejerce su presupuesto; funciones jurisdiccionales cuando, en los términos del art. 110, juzga a ciertos servidores públicos por delitos e infracciones cometidos

en el desempeño de su cargo; y, desde luego, legislativas, referidas a las materias a que hace referencia el art. 73. En la constitución aparecen otras materias respecto de las cuales puede legislar o en las que puede actuar.

La función legislativa puede estar referida a dos niveles, uno, el supremo, cuando con el concurso de las legislaturas de los estados reforma la constitución; otro, el secundario, cuando emite leyes ordinarias y decretos. Las leyes que puede emitir y reformar son de tres clases: orgánicas, reglamentarias y ordinarias o complementarias. Su actuación tiene una doble manifestación: las leyes, que son generales y abstractas, y los decretos, que son particulares y concretos.

Su campo de acción es limitado, está circunscrito a las facultades que en forma expresa e implícita aparecen a su favor en la constitución y concretamente en el art. 73; lo demás lo tiene prohibido. Las facultades legislativas que no tiene conferidas en forma expresa, corresponden a las legislaturas de los estados.

No es el único titular de la función legislativa; ésta tiene diversos titulares: las legislaturas de los estados y la asamblea legislativa del Distrito Federal; tampoco tiene el monopolio del ejercicio de la función legislativa federal, de ella participa en forma parcial, pero permanente, el presidente de la república (art. 131), y en forma excepcional también el mismo funcionario de conformidad con el art. 29.

No puede ser disuelto por el presidente de la república; sus miembros, en cambio, pueden acordar concluir de manera anticipada sus actividades. No pueden sesionar con posterioridad a haber concluido sus periodos ordinarios. Los domicilios en donde residen sus cámaras son inviolables.

consejo de la judicatura federal. Es un órgano del poder judicial de la federación que goza de independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones; sus decisiones son definitivas e inatacables, salvo aquellas que tienen que ver con la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, que pueden ser revisadas por la suprema corte. Se compone de siete miembros, uno de los cuales es el presidente de la suprema corte de justicia de la nación, que preside el consejo, lo será mientras encabece la corte; tres son designados por el pleno de la corte, contando con el voto de cuando menos ocho ministros; se eligen entre los magistrados de los tribunales de circuito, unitarios y jueces de distrito; el senado elige a dos miembros y el presidente de la república uno. Duran en su encargo cinco años y no podrán ser ratificados para otro periodo. Para ser miembro del consejo debe reunir los requisitos para ser ministro de la corte (art. 100). Sesiona en pleno o en comisiones; su quórum es de cinco (arts. 69 y 74, LOPJF).

Disfruta de atribuciones materialmente legislativas, ejecutivas y de algunas formas jurisdiccionales. No puede extender su acción sobre la suprema corte de justicia de la nación ni sobre su personal (art. 11, LOPJF). Por sí o a solicitud del pleno, expide acuerdos generales; también emite reglamentos interiores, fija bases, determina el número y los límites territoriales de los circuitos, determina el número de tribunales y juzgados.

Nombra y suspende a los jueces y magistrados, de su personal, acepta sus renunciaciones, acuerda su retiro forzoso, aprueba los proyectos de presupuesto anual y lo ejerce; administra bienes.

Resuelve quejas de tipo administrativo, conflictos de trabajo entre el poder judicial y sus trabajadores, apercibe, amonesta, impone multas, investiga, determina responsabilidades y otras (art. 81, LOPJF).

consejos de la judicatura locales.

En algunos estados, a imitación de la institución que existe en el ámbito federal, hay consejos de la judicatura. A esos órganos se les confieren, detalles más, detalles menos, las atribuciones que se confieren al consejo de la judicatura federal. En donde no los hay, sus funciones administrativas y ejecutivas son desempeñadas por el pleno del tribunal y una oficialía mayor. Siempre los preside el presidente del pleno del tribunal superior de justicia.

consignación. Acto por virtud del cual el ministerio público, en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, en específico de la acción penal, pone a disposición de una autoridad judicial a un indiciado para los efectos de que expida un auto de vinculación a proceso (art. 16, párr. 7). La consignación también puede provenir de la suprema corte de justicia de la nación (art. 107, fraccs. XVI y XVII) o de los presidentes de las cámaras de diputados y senadores (art. 209, Reglamento para el gobierno interior del congreso general).

constitución. Del latín *constitutionem*, de *constituere*, éste de *con* y *stituere*, establecer, fundar. Del contexto de la constitución se desprende que se trata de un complejo normativo de naturaleza positiva, que tiene el carácter de ser suprema, de jerarquía superior, que fue emitida totalmente en un solo momento. Ella prevé la existencia de entes, poderes y órganos de autoridad, sus facultades, atribuciones y limitaciones. También establece derechos a favor de los individuos, vías para hacerlos efectivos, principios y objetivos de la nación mexicana. De ella emana todo orden normativo, que por esencia es secundario, sea federal o local.

En esto se apega al concepto racional normativo que sostiene Manuel García Pelayo:

Concibe la constitución como un complejo normativo establecido de una

sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos. La constitución es, pues, un sistema de normas.

A la constitución mexicana se le denomina también, *carta fundamental*, *carta magna*, *pacto federal*, *ley fundamental*; la actualmente en vigor fue promulgada el 5 de febrero de 1917, entró en vigor el día primero de mayo de ese mismo año; formalmente, no obstante sus múltiples y radicales reformas, sigue siendo la misma. Es la que más larga vigencia ha tenido en la historia constitucional del país.

Consta de varias partes: la primera, a la que se denomina *dogmática*, de los derechos humanos y sus garantías o de los derechos individuales (arts. 1º-29, preferentemente); una parte *orgánica*, en la que se regula la estructura, el funcionamiento y las facultades de los poderes federales y locales (arts. 49-122), una tercera parte, de *prevenciones generales* (arts. 124-136); otra, la cuarta, que pudiera llamarse *prevenciones complementarias* (arts. 30-38 y 42-48); una quinta parte, a la que pudiera nombrarse *filosofía del estado mexicano* (arts. 39-41); y una última, *disposiciones transitorias*.

Es una constitución rígida, fundamental, escrita, impuesta, reformable, suprema, permanente, teóricamente completa y sin contradicciones.

Bibliografía

García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Revista de Occidente, Madrid, 1967.

constitución local. De conformidad con los arts. 76, fracc. V; 108, párrafo 4; 116 y 133, cada una de las entidades federativas debe contar con una constitución; a ésta, para distinguirla de la general, se le denomina *constitución local*; a ella, del contexto constitucional, le corresponden los siguientes atributos: es reglamentaria de la constitución general por lo que toca a instituciones locales; es derivada, por cuanto a que los estados por sí no se la pueden dar, sólo la emiten cuando son autorizados por la constitución general o por las autoridades federales, como lo hizo Venustiano Carranza en 1917; en el plano local es suprema, todo el sistema normativo ordinario debe estar de acuerdo con ella.

Es reformable, por lo mismo no es dable a los constituyentes locales hacerla intangible. Debe constar por escrito y ser permanente. Puede tener una parte dogmática, de derechos humanos, adicionales a los que establece la general de la república; no es obligatoria; sí lo es que cuente con una parte orgánica.

En la historia política del país se observa que los estados se han dado en forma total constituciones a partir de tres momentos: de 1824, 1857

y 1917; por lo que toca a los estados de nueva creación se ha convocado a una legislatura, a la que se da el carácter de constituyente, para los efectos de que estudie y emita una carga local.

Todo el orden normativo de un estado está asentado en ella, de ella deriva y en todo momento debe estar de acuerdo con su texto.

constitucionalidad. El término es usado en una doble acepción, una técnica, referida concretamente a actos de los poderes de un estado, que deben estar de acuerdo o encontrar su fundamento tanto en la constitución general (art. 105), como en la particular de la entidad; en caso de conflicto entre esos poderes respecto de esa materia, quien debe resolver, y lo hace en única instancia, es el pleno de la suprema corte de justicia. Juzgar de la constitucionalidad local es competencia de los tribunales de los estados.

En el léxico jurídico general, se usa el término para aludir a la conformidad con la constitución general de cualquier acto, emane o no de una autoridad.

contador mayor de hacienda. Servidor público que hasta 1999 se encontraba al frente de la contaduría mayor de hacienda, con facultades de autoridad ejecutiva, que era designado por la cámara de diputados a propuesta en terna que hiciera la comisión de vigilancia; era inamo-

vible, duraba en su encargo ocho años; a propuesta motivada y fundada que hiciera la propia comisión de vigilancia, podía ser ratificado por un periodo de ocho años de conformidad con los arts. 2º y 5º de la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda* (LOCMH). Era vigilado por la cámara de diputados (art. 74, fracc. II). Ha sido sustituido por un servidor público denominado *titular de la entidad de fiscalización superior de la federación* (art. 79, fracc. IV).

contaduría mayor de hacienda. Por mandato de las leyes era órgano técnico de la cámara de diputados que tenía a su cargo la revisión de la cuenta pública anual del gobierno federal y la del entonces departamento del Distrito Federal (art. 1º, LOCMH).

Ese ente se organizaba por virtud de una ley que emitía el congreso de la unión (art. 73, fracc. XXIV); a su personal lo nombraba la cámara de diputados, incluido el contador mayor de hacienda (*véase*) (art. 74, fracc. II); era vigilada por la propia cámara de diputados (art. 74, fracc. II) y era la responsable de ejercer funciones de contraloría y verificación del ejercicio del presupuesto por parte de las autoridades federales.

La secretaría de la contraloría general de la federación estaba obligada a coordinarse con la contaduría mayor de hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitieran a ambos órganos el

cumplimiento de sus respectivas responsabilidades (art. 32 *bis*, fracc. XIII, LOAPF).

Cada año este órgano recibía y revisaba la cuenta anual que era presentada a la cámara de diputados dentro de los primeros 10 días del mes de junio (art. 74, fracc. IV).

Por virtud de una reforma a la constitución política, la contaduría mayor de hacienda desapareció; fue sustituida por la entidad de fiscalización superior de la federación (art. 79) (*véase*).

contribución. De contribuir, éste del latín *contribuere*, de *con*, junto, y *tribuere*, dar, pagar. Acción de contribuir. Pago que impone el estado en forma unilateral, por medio de una ley, a una persona física o moral. La constitución estima que este término es sinónimo de *impuesto* (*véase*).

El término *contribución* tiene raíces profundas en la historia española y mexicana; aunque con él se comprenden pagos que hacen los habitantes del país que, en determinados momentos, pueden exigirse en forma coactiva, en el fondo también aludía a una colaboración contando con la aquiescencia o conformidad del obligado. Durante casi todo el siglo XIX, cuando menos a nivel fundamental, fue el término de uso común para referirse a ese tipo de aportaciones; en la constitución de 1857 original aparece reiteradamente (arts. 31, fracc. II; 68; 72, fracc. VII; 112, fracc. I); en cambio, la palabra *impuesto* no apa-

rece ni una sola vez; ésta se incorporó por primera vez en esa carta en 1874, en que se utilizó mediante la fórmula actualmente en vigor y contenida en el inciso h) del art. 72: “contribuciones o impuestos”.

Con el tiempo y por virtud de diversas reformas el término *contribución*, aunque sigue apareciendo en la constitución actual, ha sido preterido, ha cedido su lugar en favor del término *impuesto* que acogió y desarrolló la doctrina, y que ahora es el prevaleciente.

controversia constitucional. Es una instancia procesal encaminada a anular leyes o actos que se estiman contrarios a la constitución. Sólo está a disposición de entes, poderes y órganos públicos. Los particulares no pueden ser parte en ella. Es la suprema corte de justicia de la nación la que, en única instancia y en forma definitiva, conoce de ella; tratándose de disposiciones generales emitidas por los estados o los municipios, si el sentido de la sentencia es anulatorio y está de por medio el voto aprobatorio de cuando menos ocho ministros, tiene efectos generales.

Antecedentes

En la constitución de 1917 apareció lo que la doctrina denominó la *controversia entre poderes* (véase). Tuvo escasa aplicación. No obstante, los ayuntamientos, que no lo eran, intentaron plantearla ante la corte. La con-

troversia constitucional fue introducida al sistema jurídico mexicano por reforma al art. 105 realizada en el año de 1994. La *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* fue publicada el 11 de mayo de 1995.

Elementos principales

La controversia constitucional es un proceso uniinstancial anulatorio de leyes y actos que se estiman contrarios a la carta magna. Se busca la anulación de la ley o del acto, por: vicios observados durante su adopción, implicar una invasión de competencias, de los poderes federales y locales entre sí, violación a los principios que regulan la distribución de facultades entre los poderes centrales y las entidades federativas o por violaciones que se dan a las normas que regulan la emisión de la ley o del acto. La suprema corte ha reconocido a los tratados una jerarquía superior a las leyes, es de entenderse que la controversia es procedente en los casos en que una ley o un acto sea contrario a ellos, bajo el argumento de ser contrario al principio de jerarquía de las leyes que deriva del art. 133.

Principios que la regulan

El legislador, contrariamente a como procedió en lo relativo a la regulación del juicio de amparo, que dio bases generales y en algunas materias entró en detalles (art. 107), en la cons-

titudin, en la fracc. I del art. 105, se limitó a determinar quiénes pueden ser parte en esa clase de procesos. De la fórmula *controversia constitucional* se deduce que se trata de un proceso contradictorio, en el que las partes: entes, poderes y órganos públicos, plantean cuestiones relacionadas con la carta magna. A través de ella no se deberían plantear cuestiones de legalidad. La controversia se regula por los principios siguientes:

Disposiciones generales o actos. En la fracc. I del art. 105 aparece que la controversia puede ser enderezada en contra de las disposiciones generales; por tales deben entenderse las leyes, constituciones de las entidades, tratados, estatuto de gobierno, reglamentos y bandos de policía y buen gobierno que emitan el congreso de la unión, presidente de la república, congresos locales, gobernadores, jefe de gobierno, ayuntamientos y concejos municipales. (Respecto de lo que debe entenderse por *norma de carácter general* y de las consecuencias que su uso trae aparejado, véase la voz *acción de inconstitucionalidad*).

Por *actos* deben entenderse todos aquellos acuerdos, actuaciones, decretos, órdenes y mandatos que expidan los poderes, órganos públicos y autoridades en ejercicio o no de las facultades o atribuciones que tienen concedidas, respecto de las cuales la constitución no dispone que sean definitivos o inatacables.

Las sentencias, resoluciones, acuerdos y autos emanados de las autoridades judiciales: jueces, salas, juntas de conciliación y otros, dictados en ejercicio de la función jurisdiccional, no son susceptibles de ser cuestionados a través de la controversia. Respecto de ellos existen recursos y, en última instancia, la vía del amparo.

Casos en que no procede la controversia. La posibilidad de accionar una controversia es limitada: sólo lo pueden hacer ciertos entes, poderes y órganos públicos, por lo que se refiere a materias de constitucionalidad y dentro de un plazo determinado. Existen otros límites. Por mandamiento constitucional mediante la controversia no se pueden plantear cuestiones electorales y de límites entre las entidades federativas. Por tratarse de limitantes al ejercicio de una acción, sería de suponerse que éstas deberían ser las únicas limitantes. Habiendo limitado la constitución, al enumerar los supuestos, los casos de improcedencia, sería de suponerse que el legislador ordinario no podía aumentar el número. Ello resulta más evidente si se toma en cuenta que el párrafo inicial de la fracc. I del art. 105 constitucional no dispone "además de los otros casos previstos por la ley". A pesar de ello, el art. 19 de la ley reglamentaria señala otros supuestos.

El art. 19 citado, acogiendo la idea de que las causales de improcedencia tienen que ser limitadas, concluye con

la fórmula siguiente: “VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.” Ello implica que ni las partes pueden invocar ni la corte aceptar, ninguna otra causal de improcedencia no prevista en ese precepto y en esa ley. No obstante, de la constitución se desprenden otras causales de improcedencia. La corte, en detrimento de la institución y de los promoventes, ha aumentado el número de causales de improcedencia, sin que ellas se desprendan de la propia ley reglamentaria, tal como lo prescribe el art. 19.

La fórmula contenida en la fracc. I del art. 105, en cuanto a que establece causales de improcedencia, es desafortunada. De la propia constitución, en algunos casos por mandamiento expreso y en otro por la naturaleza de las instituciones, se desprende la improcedencia de la controversia constitucional: cuando la carta magna da a una determinación el carácter de definitivo: declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados en el caso de juicio político y de declaración de procedencia (arts. 110 y 111); los supuestos en que la definitividad se desprende de la naturaleza del acto, como cuando se trata de determinaciones políticas, como es el caso de que el congreso de la unión actúe como colegio electoral para nombrar presidente de la república (arts. 84 y 85).

Por ser el tribunal electoral del poder judicial de la federación la máxi-

ma autoridad en la materia, la controversia constitucional no procede en contra de actos relacionados con ella. Lo anterior no implica que a través de controversia no se puedan cuestionar leyes electorales que se consideren contrarias a la constitución. El tribunal electoral carece de competencia para declarar la inconstitucionalidad de una ley; su intervención está referida únicamente a resolver la no aplicación de las leyes electorales, en un caso concreto, que sean contrarias a la constitución. Cuando lo haga, la sala superior deberá informar a la suprema corte (art. 99, fracc. IX, párr. 2).

La controversia tampoco es procedente para arreglar los problemas de límites que se presenten entre las entidades federativas. En el caso existe norma que atribuye, en forma exclusiva, al senado las facultades de resolver los conflictos y de aprobar los convenios que las autoridades de las entidades celebren para dar fin a los diferendos territoriales.

Existen algunos supuestos en que si bien no se puede afirmar que la controversia constitucional es improcedente, su ejercicio y la competencia de la corte están limitados:

Tratándose de facultades exclusivas conferidas a los poderes federales, como son los casos previstos en los arts. 29, 74 y 76, debe entenderse que la función revisora confiada al pleno de la corte es limitada, sólo puede estar referida al análisis de la regularidad del proceso seguido en la adopción del

acto y de que él no sea contrario a la constitución. La función no puede estar referida a sustituir la voluntad de quien es el titular de la facultad o para indicar en qué sentido debe ser ejercida.

Los casos en que un poder o una autoridad adopta una resolución en ejercicio de una facultad o atribución que tiene conferida, que puede ejercer en forma discrecional, como la otorgada a la comisión permanente, de remover al jefe de gobierno del Distrito Federal, por considerar que existen causas graves que afectan las relaciones con los poderes de la unión (art. 122, disposición F).

Las causales específicas están enumeradas en el mencionado art. 19 de la ley reglamentaria.

Las partes

De acuerdo con el art. 10 de la ley reglamentaria antes citada, pueden ser partes en una controversia constitucional:

- *los entes*: federación, estados, Distrito Federal y municipios;
- *los poderes federales*: presidente de la república, congreso de la unión, cámaras que lo componen y comisión permanente, respecto de las facultades y atribuciones que tienen conferidas;
- *los poderes locales*: congresos, gobernadores y tribunales superiores y otros tribunales, y
- *los órganos públicos*: autoridades del Distrito Federal, jefe de gobierno,

asamblea legislativa, tribunal superior y delegaciones; ayuntamientos y concejos municipales.

Ellos pueden ser actores o demandados en una controversia. Cuando menos, por lo que toca a la figura del demandado, la corte ha admitido la posibilidad de que lo sean entes no previstos en la fracc. I del art. 105.

En las controversias puede haber terceros interesados, por ejemplo: las entidades, poderes u órganos que, sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran ser afectados por la sentencia; su señalamiento corre a cargo principalmente del actor y del demandado.

En todas las controversias es parte el procurador general de la república.

A la controversia no pueden recurrir los particulares.

Personalidad

En la constitución y en las leyes se determina quién representa a un ente, poder u órgano. A la nación la representa la federación (art. 27); puesto que aquella prevé la existencia de tres poderes federales, la representación recae en el servidor público que cuenta con facultades ejecutivas: el presidente de la república, a través del procurador general de la república (art. 102, A). En los términos del art. 11 de la ley reglamentaria de las fraccs. I y II del art. 105 constitucional, el presidente de la república puede ser representado por el secretario

a que el asunto corresponda o por el consejero jurídico del gobierno. La representación de las cámaras la tienen sus presidentes (arts. 23, fracc. I, inc. L y 67, párr. 1, inc. L, LOCGEUM). No se determina quién representa al congreso de la unión. Esa función no recae en los presidentes de las cámaras, por cuanto a que las normas que prevén la representación que tienen están limitadas a cada una de ellas, no comprenden al poder en sí. Cuando el congreso de la unión recurre a la controversia, debe representarlo el servidor público que las cámaras que lo componen designen, a través de agotar el procedimiento que establece el art. 72 constitucional. La representación de los estados, salvo que la constitución disponga otra cosa, la tienen los gobernadores; la del Distrito Federal recae en el jefe de gobierno según lo ordena el art. 67, fraccs. XXV, XXVII y XXXI, del estatuto de gobierno.

Cuando en la ley no se determina quién representa a un ente, poder u órgano y se trata de un cuerpo colegiado, la representación la ostenta aquel que, por virtud de un acuerdo del pleno, fue nombrado para presentar la demanda de controversia. Además se debe acompañar copia certificada del acuerdo citado. La función certificadora la tiene el secretario o fedatario del ente colegiado, por lo que no es necesaria la intervención de notario público.

Por ventilarse en las controversias cuestiones de orden público en las

que está interesada la sociedad, por estar de por medio entes o poderes cuya titularidad es pública y notoria y partirse del supuesto de que se trata de servidores que actúan de buena fe, según el art. 11 de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la corte debe presumir que quien comparece a juicio goza de la representación legal y tiene la capacidad para hacerlo. Tratóndose de los municipios, dado que su número es crecido y que la representación recae, por regla general, en los síndicos y que ellos no son conocidos, pudiera no ser operante siempre la presunción que establece el precepto citado.

Cuando se trata de los cuerpos colegiados, como lo son los congresos, el pleno del tribunal o los ayuntamientos, para que la demanda le sea atribuible legalmente a ellos y se le dé curso, se requiere contar con su consentimiento expreso; éste debe derivar de haber agotado el proceso legislativo o administrativo que regula la emisión de la voluntad; para ello, por regla general, se debe contar con el voto aprobatorio de la mayoría que marca la ley. La presunción que deriva del primer párrafo del art. 11 de la ley reglamentaria citada, está referida a suponer que quien comparece representa al ente, poder u órgano, pero no presupone la existencia del consentimiento del cuerpo colegiado. Cuando el presidente, síndico o un representante por sí, sin tener el con-

sentimiento del pleno, recurre a la controversia, es factible que una vez que éste se reúna, acuerde rectificar lo actuado. Tratándose de actos, procede el desistimiento (art. 20, fracc. I, LA).

Cuando está de por medio una contestación de demanda, pudiera no ser necesario el consentimiento expreso y previo del cuerpo colegiado. Existe el peligro de que transcurra un plazo que es perentorio.

Incidentes

Respecto del procedimiento de controversias constitucional, por estar encaminado a dilucidar una cuestión fundamental, es lineal. Nada debe impedir su curso. Ciertamente hay incidentes; algunos de ellos son de especial pronunciamiento: nulidad de actuaciones, reposición de autos, falsedad de documentos y suspensión (art. 12, LA). Ellos son resueltos por el ministro instructor (art. 13, LA). Todos los demás se resuelven por el pleno en la sentencia.

Tratándose de controversias en las que se combatan actos, procede el desistimiento. No es admisible tratándose de leyes (art. 20, fracc. I, LA). Por economía procesal, un desistimiento se ventila y resuelve como de especial pronunciamiento.

La suspensión

En cuanto a una controversia constitucional es admisible solicitar la suspensión. Es una posibilidad limitada;

procede únicamente cuando se trata de actos. No procede respecto de normas generales. Se puede solicitar al presentar la demanda y hasta antes de que se dicte sentencia resolución de sobreseimiento. Se tramita en forma incidental. La ley señala, de manera limitativa, los casos en que no procede otorgarla: cuando se ponga en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante (arts. 15 y 16, la). Es necesario entender que esos son los únicos casos en los cuales no se debe otorgar. Los rubros son genéricos, finalmente, es el criterio del ministro instructor o del pleno, el que termina por prevalecer en su concesión, negativa o revocación.

La suspensión se tramita por vía incidental. La pueden solicitar las partes: actor, demandado, tercero y procurador general (art. 16, LA). Pudiera existir cierta incongruencia cuando quien la solicita es el autor del acto. No la hay desde el momento en que ese autor, con vista a los conceptos de invalidez, concluya que el acto impugnado, que le es atribuible, es contrario a la constitución y opta por solicitarla, con el fin de que no persista un acto contrario a la constitución.

Se establecen los requisitos que se deben cubrir para alcanzar su otorgamiento (art. 16, LA). Por ser las partes entes, poderes y órganos públicos y,

por lo mismo, de acreditada solvencia, no procede se exija el otorgamiento de fianza (art. 4º, CFPC, de aplicación supletoria y art. 1º, LA).

Plazo para interponer la demanda y para contestarla

El plazo para interponer una controversia es de 30 días (art. 21, LA). El plazo para contestar una demanda de controversia es idéntico (art. 26, LA). Debe entenderse que se trata de días hábiles (art. 3º, fracc. II, LA).

Independientemente de lo que disponga la ley, las partes litigantes deben tomar en consideración a favor o en contra de quién corre el tiempo, para presentar su demanda o contestación.

Cuando urge la suspensión de un acto, en algunos casos, pudiera ser aconsejable presentar la demanda a la mayor brevedad posible. Para alguien que sabe derecho, siempre habrá forma de encontrar argumentos para hacer que una demanda sea oportuna.

Detectar una anticonstitucionalidad es algo relativamente sencillo. La situación se complica cuando está de por medio una inconstitucionalidad, que deriva del ejercicio de una facultad o función que su autor no tiene conferida.

El transcurso del tiempo, cuando menos para una autoridad, da a la ley o en su caso al acto viciado la presunción de constitucionalidad, en perjuicio de los particulares que recurren a la vía paralela del amparo.

Conceptos de invalidez

En una controversia constitucional la parte actora hace valer conceptos de invalidez; a través de ellos se aportan razonamientos y elementos para acreditar y fundar que una norma o un acto son contrarios a la carta magna o que su actuación no encuentra sustento en ella, o por vicios que se dieron durante el proceso seguido en su adopción o publicación. Se tienen que expresar en la demanda. De ser fundados y procedentes, agotado que sea el proceso, debe derivar una declaración de nulidad.

Proceso

Admitida que sea la demanda por el ministro instructor, procede emplazar al demandado, y correr traslado al tercero interesado y al procurador general de la república. Existe la posibilidad de que la demanda y la contestación se amplíen.

Ministro instructor

El ministro instructor tiene diferentes funciones y responsabilidades en el proceso: admite o rechaza la demanda, ordena se emplace a las partes, las previene para el caso de que sus escritos sean oscuros o irregulares, señala fecha para la audiencia, admite, rechaza y desahoga las pruebas que ofrecen las partes, suple las deficiencias de las mismas, conoce de la suspensión y elabora el proyecto de sentencia que somete a la consideración del pleno.

La sentencia

Es el pleno de la corte quien dicta las sentencias con las que concluye una controversia constitucional. En algunas materias, cuando están de por medio disposiciones generales, tienen efectos generales si las sentencias son aprobadas cuando menos por ocho ministros.

En esos casos, los criterios contenidos en los considerandos son obligatorios para los tribunales federales y locales (art. 43, LA).

Recursos

La ley señala como recursos los de reclamación y queja (arts. 51 a 58, LA).

controversias en las que la federación es parte.

El art. 105, fracc. III, constitucional prevé la posibilidad de que la suprema corte de justicia conozca de apelaciones. Es algo excepcional. Puede hacerlo cuando se presenten los supuestos siguientes:

- que la federación sea parte, ya sea como actora o demandada;
- cuando el interés y la trascendencia del caso lo ameriten;
- que el juicio se haya ventilado ante un juez de distrito, en su función jurisdiccional ordinaria, para el caso no importa la materia;
- no están incluidos dentro de este apartado los juicios penales y
- que la tramitación del recurso de apelación se halle ante un tribunal unitario.

La corte puede atraer el conocimiento del recurso por sí, a petición del tribunal unitario o del procurador general de la república.

En estos casos, lo aconsejable para el litigante es tomar en consideración lo siguiente:

La corte, en una instancia, en forma definitiva e inatacable (art. 73, fracc. I, LA), resuelve un recurso de apelación y lo hace tomando en consideración agravios de legalidad.

Por tratarse de algo excepcional, tratándose de apelaciones, debe entenderse que no lo puede hacer en otros casos. Sería dejar en estado de indefensión al particular que sea parte.

El particular que es parte en este tipo de juicios, como actor o demandado, al interponer el recurso de apelación, debe formular agravios de legalidad y, bajo la fórmula *ad cautelam*, para el caso de que la corte ejerza su facultad de atracción, debe expresar agravios que sean atendibles en amparo. En su oportunidad la corte, al conocer del amparo, debe recibir pruebas y alegatos. La sentencia que dicte debe estar referida a los dos tipos de agravios.

controversias entre poderes. El constituyente de 1917 supuso que es factible que surjan diferencias entre dos o más estados, entre los poderes de un estado sobre la constitucionalidad de sus actos y entre la federación y los estados; para conocer de ellas previó la existencia de un juicio ordinario

uniinstancial, que plantea, como actor, el poder afectado, del que conoce la suprema corte de justicia de la nación actuando en pleno, la que emite una resolución que trae por consecuencia que el acto impugnado, por inconstitucionalidad, sea declarado nulo y que los efectos de esta declaración sean *erga omnes*. El fundamento para tal intervención del pleno de la corte es el art. 105; pueden ser partes en la controversia los estados, la federación y los poderes de aquéllos. Se trata de algo excepcional, lo ordinario es que todo tipo de violación se combata por la vía de amparo.

Manuel Herrera y Lasso afirmaba que: “La ‘controversia’ procede en defecto del amparo y, en concomitancia con él, cuando la reparación de las violaciones sea insuficiente, aquel medio indirecto de ‘control’.”

Este mismo autor analiza los casos particulares en los que la controversia entre poderes procedía:

La controversia, medio exclusivo de control. La controversia opera como medio único de control, contra el desacato de las inhibiciones comprendidas en el artículo 115 y de las prohibiciones absolutas consignadas en un párrafo del mismo precepto —el relativo a la reelección del gobernador electo popularmente— y en las fracciones del artículo 117 que impiden a los estados el ejercicio de facultades no incluidas, por la constitución, en la jurisdicción federal.

Las restantes fracciones del precepto que prohíben a los estados, con inútil redundancia, el ejercicio de facultades atribuidas a las autoridades federales en artículos anteriores, no son ocasión de controversia, sino de amparo procedente por la invasión jurisdiccional y no por desacato de las prohibiciones.

Casos de control concomitante. Proceden ambos medios de “control” en los casos comprendidos en los artículos 27-XVII-e, 73-IV y 116, 118-1, y 121.

- a) *Deuda agraria.* Su vigencia en el estado sin previa ley del congreso que la autorice, lesiona el derecho de los particulares a quienes afecte su aplicación y el Poder preterido.
- b) *Convenio de límites no aprobado por el congreso.* Su vigencia —no su concertación— implica: agravio a los particulares si se les desplaza de su ámbito jurisdiccional; preterición del poder legislativo en su ejercicio funcional, si no se ocurrió a él en solicitud de aprobación; y desacato, si ésta fue negada, de la autoridad congresional.
- c) *Prohibiciones relativas consignadas en la fracción I del artículo 118.* Los contribuyentes afectados por la legislación tributaria del estado expedida sin el consentimiento del congreso, a la cual se refiere la fracción I, tienen derecho al amparo por haberse invadido la “esfera” de la jurisdicción federal y lo tiene el mismo congreso, suplantando en el ejercicio de sus funciones, a la

promoción de la "controversia". El artículo 73 lo faculta en la fracción XIII, para estatuir "el derecho marítimo de paz y de guerra" y, en la XXIX-1, "para establecer contribuciones sobre el comercio exterior".

d) *Extradición internacional e interestatal*. Reguladas ambas por la ley que el artículo 119 presupone, y sometida, además, la extradición de los "criminales del extranjero" a lo estipulado en los *tratados*, las violaciones de la legislación local a la federal pueden ser remediadas por el amparo y deben serlo, siempre, por la "controversia", cuando impidan o estorben el cumplimiento de los tratados. No basta el desagravio del derecho individual para reparar el agravio al derecho internacional. Y esto rige todos los casos de transgresión a la ley de las naciones.

e) *Derecho interestatal en materia de "actos públicos, registros y procedimientos judiciales"*. El artículo 121, en su párrafo inicial, faculta al congreso para expedir las respectivas "leyes generales" (¿las hay que no lo sean?), "sujetándose" a las "bases" estatuidas en las cinco fracciones del texto.

Si la legislación local no se ajusta a estos ordenamientos, la contravención de las bases —que son garantías individuales específicas— y el desacato de las leyes que coordinan el derecho civil entre los estados, fundarían, respecti-

vamente, la acción de los particulares para promover el juicio de amparo y la del congreso para entablar la necesaria "controversia" que restablece el equilibrio jurídico de la "unión".

Bibliografía

Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, segunda serie, Jus, México, 1964.

convenciones diplomáticas. Acuerdos solemnes entre naciones. Los constituyentes mexicanos, desde 1840, han distinguido entre *convención diplomática* y *tratado*; lo han hecho con vista a una corriente doctrinaria que prevaleció durante el siglo pasado y parte del presente; desde aquel año se alude a unos y a otras como cosa diferente (constitución de 1857, arts. 15 y 72, fracc. XIII). Había razón para ello; se tuvo a la vista la tradición estadounidense, la cual distinguía entre tratados y convenios ejecutivos y la doctrina que consideraba que las convenciones no eran aptas para establecer derechos y obligaciones en un campo fundamental de las relaciones interestatales; aludía, según otros, a relaciones multilaterales; eran documentos de menor importancia que los tratados, según una corriente doctrinal; sólo servían para regular relaciones administrativas y comerciales; se estimaba que regulaban objetos específicos tales como regulación consular, servicio postal,

arreglos comerciales, propiedad literaria y artística; son menos solemnes. Todo esto opina la doctrina del siglo pasado y principios de éste.

El constituyente de 1917 insistió en reiterar la distinción (arts. 15 y 76, fracc. I); atribuyó a los tratados una jerarquía idéntica a la de las leyes federales y los colocó por encima de las leyes de los estados, cuando están de acuerdo con la constitución. A las convenciones no les atribuyó ese mismo valor jerárquico. Por lo mismo, independientemente de que en la doctrina se haya operado un cambio, de que en la actualidad sean los más los que consideran que se trata de documentos de idéntico valor, mientras existan los textos constitucionales con redacción original, no queda más alternativa que considerarlos como documentos diferentes y sujetos a un tratamiento jurídico distinto.

Es facultad exclusiva del presidente de la república el celebrar convenciones y deben ser sometidas a la aprobación del senado; deben estar de acuerdo con la constitución y por medio de ellas no se pueden alterar las garantías y derechos establecidos para el hombre y el ciudadano (art. 15).

convenio. Del latín *con*, juntos y *venire*, de venir. De conformidad con el código civil para el Distrito Federal (art. 1792): “convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones”.

El término *convenio* en el léxico constitucional es usado, por lo general,

para denotar un acuerdo entre entes dotados de jurisdicción, de autoridad; en tal sentido aparece en los arts. 15; 18, párrafo 3; 26; 115, fracc. IV, inciso a), párrafo 2; y 116, fracc. VI. En el art. 5º se usa para referirse a un acuerdo entre particulares y en el 27, fracc. I, párrafo 1, para aludir a un convenio entre autoridades y particulares.

De acuerdo con el art. 116, fracc. VI, la federación y los estados pueden celebrar convenios entre sí; se trata de una innovación reciente (1982); esos convenios, de conformidad con la indicada fracción y el contexto constitucional, están sujetos a los principios siguientes:

- Que tanto el congreso de la unión como las legislaturas de los estados deben dar, dentro de sus respectivas competencias, leyes en las que se establezcan las bases que deben tomarse en cuenta, tanto por la administración pública federal como por los gobernadores, respectivamente, para celebrar convenios.
- Que mientras las leyes federales y locales, conteniendo las bases, no se den por parte del congreso y legislaturas locales de los estados, no puede celebrarse ningún convenio.
- Tanto el congreso de la unión como las legislaturas de los estados pueden dar leyes en las que se fijen las bases generales para todo tipo de convenio o, en forma específica, dar una ley que consigne simplemente las que deben tomarse en cuenta para cierto tipo

de convenio respecto de determinada materia.

- Que son convenios que pueden celebrarse en forma potestativa; teóricamente no es obligatorio celebrarlos ni para la federación ni para los estados.
- Que si bien la federación puede celebrar un convenio con un estado no es obligatorio que celebre otro, y en idénticos términos, con otro estado vecino.
- Que cuando la constitución señala “cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”, comprende tanto el desarrollo de la federación como el de los estados.
- Que los convenios suponen únicamente la intervención de los poderes estatales en funciones federales, mas no supone la situación inversa (salvo el caso expresado del art. 18, párr. 3).
- Que la intervención estatal puede ser respecto de tres actividades, las tres de carácter ejecutivo: ejercer funciones federales, ejecutar obras cuya realización corresponda a los poderes centrales y la operación de obras realizadas por el gobierno federal.
- Los convenios sólo pueden comprender actos de naturaleza ejecutiva, que han sido confiados al presidente de la república y que se delegan por convenio al gobernador de un estado, la rama judicial local no puede tener competencia sobre otras materias diferentes a las previstas expresamente por la constitución en sus arts. 104, fracc. I; 107, fraccs. XI y XII; y 133. La resolución de conflictos en los que exista interés público, cuando la fede-

ración sea parte, en los conflictos entre estados y en los casos relativos al cuerpo diplomático y consular, sigue siendo de la competencia exclusiva del judicial federal.

- La función legislativa federal no puede ser objeto de convenio. Las legislaturas locales no pueden adquirir jurisdicción adicional en virtud de convenios.
- Si el gobierno federal confía la prestación de un servicio y éste no es prestado en los términos convenidos. Existe la posibilidad teórica de que, por incumplimiento, la federación lo pueda dar por rescindido, sin necesidad de declaración judicial, puesto que se trata de una autoridad. En el último de los casos sería el pleno de la corte quien debería resolver cualquier controversia que pudiera suscitarse (arts. 104, fracc. IV, y 105).
- Jurídicamente la facultad de rescindir corresponde a las dos partes contratantes.
- La federación, por virtud del convenio no pierde la facultad que constitucionalmente le corresponde, sólo declina su ejercicio por corto o largo periodo, pero en todo momento sigue siendo ella la titular.
- La federación, como titular de la facultad, conserva en todo momento la facultad de supervisión y vigilancia sobre los estados respecto de la materia que es objeto del convenio.
- Existen algunos convenios específicos, como los previstos en el art. 18, por lo que hace a la posibilidad de que los reos de orden común extingan sus

condenas en establecimientos dependientes de la federación; y en el art. 26, en lo relativo a convenios de coordinación en materia de planeación.

convocatoria. De convocar, éste del latín *com*, con, y *vocare*, de *vox*, llamar. Llamar a ciertas personas en forma oficial y por escrito, por virtud de un acuerdo tomado por un cuerpo colegiado, para que se reúnan en una fecha determinada y en un sitio preestablecido.

En el derecho constitucional mexicano únicamente la comisión permanente (arts. 69, 72, inc. *j*; 79, fracc. IV y 89, fracc. XI), por sí o a instancias del presidente de la república, puede convocar a los miembros del congreso o a los que integran alguna de las cámaras, cuando legalmente deben estar en receso, para que se reúnan en un periodo ordinario de sesiones (*véase*); en este caso el órgano colegiado convocado sólo puede conocer de lo que es objeto de la convocatoria.

El acuerdo de convocatoria debe ser aprobado por el voto afirmativo de las dos terceras partes de los integrantes de la comisión permanente presentes en la sesión; ese acuerdo no puede ser vetado por el presidente de la república.

El término también es usado referido a una determinación de un cuerpo colegiado: congreso de la unión, para celebrar elecciones de presidente de la república, cuando el electo faltare definitivamente durante los dos primeros años del sexenio (*véase*), o el electo no se presentare el día primero de diciem-

bre a asumir su cargo (art. 84); en estos casos la convocatoria respectiva deberá ser expedida por el propio congreso de la unión dentro de los 10 días siguientes a la designación de presidente interino. El expedir la convocatoria no es una función que se atribuyó al presidente interino designado, por cuanto a que éste, en su ánimo de continuar en el poder, podría no hacerlo o hacerlo después de haber pasado mucho tiempo.

Cada una de las cámaras que integran el congreso de la unión, con el fin de cubrir las vacantes que de sus miembros se produzcan, está facultada por sí, sin el concurso de la otra, a convocar a elecciones extraordinarias (art. 77, fracc. IV).

En el art. 134 se contempla un caso más de convocatoria: la que es necesario emitir en los casos de licitaciones públicas.

Una de las más notables convocatorias fue la expedida por el presidente Juárez el 14 de agosto de 1867, por virtud de la cual, una vez derrotado el imperio, restablecida la república, se convocó a elecciones de legisladores, presidente de la república y magistrados de la suprema corte de justicia y se propuso a la ciudadanía reformar la constitución al margen del procedimiento que ella misma establecía.

coordinación entre la federación y las entidades federativas. Con el fin de hacer compatibles las acciones

de la federación con la que realizan las entidades federativas, respecto de determinadas materias, con vista a que no se estorben o dupliquen esfuerzos, la constitución establece la coordinación; ésta es una de las características que distinguen el federalismo mexicano.

Tiene como elementos los siguientes: se parte del supuesto de que los entes coordinados conservan su existencia y autonomía; no existe una relación de subordinación; las partes, con base en una ley del congreso de la unión, realizan acciones propias dentro de su ámbito de acción.

Por mandamiento constitucional debe existir coordinación en materias educativa, de seguridad pública, información y estadística, protección civil, deportes, turismo, cultura (arts. 3º, fracc. VIII, 26, B, 73, fraccs. XXIII, XXV, XXIX I, XXIX J, XXIX K, XXIX Ñ y 115, fracc. VI). También debe existir coordinación en materia de planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes, asentamientos humanos, protección al ambiente, ecología, transporte y otras materias (art. 122, G). Es el congreso de la unión, mediante la ley, y no los congresos locales, el que establece las bases según las cuales se debe dar la coordinación. La ley no puede alterar la distribución de competencias que establece la constitución. También se exige actúen en forma coordinada los poderes y entes federales (art. 74, fracc. II).

coordinación entre poderes. En materias consideradas delicadas, peligrosas o importantes, la constitución ha confiado su conocimiento a cuando menos dos poderes; para salvaguardar las instituciones democráticas y los derechos humanos, ha desconfiado de la prudencia de uno; así, ha establecido el principio de cooperación entre poderes en forma reiterada: el congreso aprueba una ley pero quien la promulga y ejecuta es el presidente de la república; si bien es dado al órgano legislativo juzgar y destituir a un servidor público, lo cierto es que quien cumplimenta la sentencia es el mismo presidente. Los nombramientos que hace el ejecutivo de ministros de la corte, embajadores, empleados superiores de hacienda, ascensos en las fuerzas armadas, están sujetos a ratificación de la cámara de senadores o de la comisión permanente; para que permita el paso de fuerzas extranjeras por el territorio nacional o la estancia de escuadras extranjeras en aguas nacionales también se requiere el consentimiento del senado. El congreso de la unión interviene en el acto de aprobar la suspensión de garantías individuales y en el otorgamiento de facultades extraordinarias. Por disposición expresa el presidente elabora los proyectos de ley de ingresos y presupuesto, pero requiere la aprobación del congreso y la cámara de diputados, respectivamente, para convertirse en ley (art. 74, fracc. IV). Por lo que hace a la rama judicial es

el presidente de la república quien facilita los auxilios que sean necesarios, a fin de permitir el ejercicio expedito de sus funciones (art. 89, fracc. XII), y corresponde al congreso de la unión encausar a los servidores públicos que se enumeran en el art. 110, cuando no acataren las sentencias dictadas en los juicios de amparo (art. 107, fraccs. XVI y XVII).

corporación. El término es usado en la constitución en diversas acepciones, aunque no siempre se alude con él a entes morales con personalidad propia y diferente de los miembros que las componen. En el art. 49 se usa el término en su acepción de una de las ramas en que se divide, para su ejercicio, el supremo poder de la federación.

En el art. 95, fracc. III, el término es usado en su acepción de institución de enseñanza superior, que tenga o no autonomía, facultada legalmente para expedir títulos profesionales de abogados. En el art. 13 el término es usado en una acepción amplia; comprende, de conformidad con los antecedentes, a toda clase de institución que goce o no de personalidad, como colegios de profesionistas, asociaciones, cámaras, consulados marítimos, lonjas, gremios, etc., los que, durante muchos años, en la colonia, gozaron de fueros especiales.

En cambio, en los arts. 3º, fracc. IV y 27, fracc. III, ahora reformados, se utilizaba el término para aludir a entes que carecían de personalidad y patrimonio:

las iglesias. La mención ha desaparecido por reforma de enero de 1992.

costas. Son los gastos necesarios y previstos por la ley que hacen las partes en un juicio o por virtud de él. Deben tener una relación directa con el proceso. La condena en costas puede ser facultativa u obligatoria; sólo tienen derecho a ellas los abogados; le corresponden al vencedor y corren a cargo de quien perdió el juicio, sin importar que sea actor o demandado; están encaminadas a sancionar la temeridad y mala fe de las partes en los juicios; son una de las prestaciones que se formulan con la demanda, su contestación o reconvencción. El constituyente de 1857 dispuso: “esta (la administración de justicia) será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales” (art. 17).

Lo que el legislador abolió fue la práctica generalizada de que los honorarios de los jueces eran pagados por las partes litigantes, lo que significaba que sólo los que tenían recursos económicos eran los que tenían acceso a la impartición de justicia. La parte final del art. 17 fue una adición que propusieron varios constituyentes, a los que encabezaban Zarco y Gómez, que presentaron en la sesión del 22 de agosto de 1856.

criminal. Cuando en la constitución se utiliza el término *criminal* se le considera sinónimo de *proceso penal*, como un juicio que se sigue a una persona

por la comisión de un delito y con vista a imponer un castigo (arts. 14 y 23). En cambio, cuando se utilizaba el término en plural, *criminales*, antes de la reforma de 1992 se aludía a personas que hubieran cometido un delito; en este contexto se usó en el art. 119. El principio consignado en este precepto fue tomado de la constitución de Estados Unidos de América (art. IV, 2), allá, con toda propiedad, se utilizó una fórmula general: “La persona acusada en cualquier estado por traición, delito grave u otro crimen...”, lo que hace expedito un proceso de extradición; en cambio, el constituyente, en forma impropia utilizaba el término *criminales*, con lo que en estricta técnica jurídica reducía las posibilidades de extradición a los prófugos de la justicia respecto de los cuales hubiera sentencia definitiva.

Independientemente de la tradición hispana, observable en otros aspectos, para los efectos del art. 119, ahora derogado, debían ser consideradas como criminales todas las personas condenadas por sentencia firme que hubieren cometido algún delito previsto en las leyes o en los códigos penales que prevén la existencia de delitos y penas.

cuarteles. De todas las acepciones que en español tiene este término, en la constitución se utiliza en el sentido de lugar, comprendiendo inmueble y construcciones, donde se asienta, concentra o estaciona en forma permanente una tropa o un ejército. Los cuarteles de-

ben estar fuera de las poblaciones (art. 129); están sujetos a la jurisdicción de los poderes federales los que ya existían para 1917; los que se construyeron con posterioridad a ese año sólo lo estarán siempre y cuando lo consienta la legislatura respectiva (art. 132). Hasta antes de la constitución de 1857, al no existir los cuarteles suficientes capaces de albergar a los miembros de las fuerzas armadas, se obligaba a los particulares a alojarlos, alimentarlos y a darles otro tipo de prestaciones. Esa práctica desapareció por virtud de lo dispuesto por el art. 26 de esa constitución. La prohibición sigue en vigor (art. 16, último párrafo).

En el derecho municipal con el término *cuarteles* se alude a las demarcaciones en que se dividen las ciudades o poblaciones, para los efectos de su gobierno, prestación de servicios y de seguridad pública.

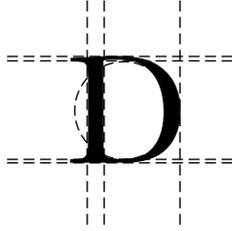
cuenta anual. Informe que de manera periódica deben rendir los poderes, federales y locales, respecto del uso de los fondos y recursos públicos. En el ámbito federal la cuenta pública debe ser presentada a más tardar el 30 de abril del año siguiente. El plazo podrá ampliarse por 30 días naturales más. La cámara de diputados es la que recibe la cuenta y la que la turna a la entidad de fiscalización de la federación. Ésta deberá rendir su informe a más tardar el 20 de febrero del año siguiente (arts. 74, fracc. VI y 79, fracc. II). Una vez que la entidad entrega su in-

forme, existieren irregularidades, la cámara de diputados es la que determina el fincamiento de responsabilidades a quienes corresponda. Esa cámara carece de competencia para exigir responsabilidades por sí; por tratarse de una materia contable, y por ello, especializada, siempre debe hacerlo con base en el informe de la entidad de fiscalización. La responsabilidad puede ser exigida a servidores públicos de la federación; también lo podría hacer respecto de servidores públicos locales en el caso de haber manejado fondos o recursos federales (art. 79, fracc. I).

En los estados y el Distrito Federal, la revisión de la cuenta es una función que corresponde a las entidades de fiscalización locales (arts. 116, fracc. II y 122, C, base primera, fracc. V, inc. c).

culto público. Conjunto de ceremonias con las cuales se exterioriza una religión o una creencia y al que tiene acceso toda persona; se opone al término *culto privado* en el que sólo puede participar cierto tipo de personas: invitados, familiares, miembros de una orden, etc., y que se celebra en un lugar particular.

El culto público ordinariamente debe celebrarse en los templos; en forma extraordinaria también puede celebrarse fuera de ellos, para esto deberá sujetarse a lo que disponga la ley. Todo culto puede realizarse siempre que no constituya un delito o falta penada por la ley (art. 24). Es facultad privativa del congreso de la unión legislar en materia de culto público, y los ministros de los cultos, durante éstos, no pueden realizar actividades políticas (art. 130).



declaración de guerra. Manifestar en forma solemne, por vía diplomática, la voluntad de hacer la guerra a una potencia. Desde la antigüedad se consideró que es una declaración pública y solemne el elemento que determina que una guerra no sea un acto de felonía o traición. El derecho internacional establece las formas en que se haga la declaración. Dadas las graves implicaciones que una declaración de guerra trae aparejadas para el país, en el sistema constitucional mexicano es un acto cuya emisión se ha rodeado de un número crecido de precauciones: aunque los textos no lo digan, dado que el presidente de la república es el responsable de las relaciones exteriores, con base en la fórmula “en vista de los datos que le presente el Ejecutivo”, debe entenderse que, de todos los que gozan de la facultad o derecho de iniciar leyes, él es el único que puede presentar esa iniciativa. Es el congreso de la unión, después de agotar el proceso legislativo ordinario, quien lo debe hacer a través de una ley (art. 73, fracc. XII).

El presidente de la república, en acatamiento de la ley del congreso, una vez que ella ha sido promulgada,

debe hacer la declaración de guerra correspondiente a través de los canales diplomáticos (art. 89, fracc. VIII). En el artículo segundo del decreto de primero de junio de 1942, el congreso de la unión y el presidente de la república se limitaron a hacer una declaración de estado de guerra. Los estados no pueden hacer la guerra, el consentimiento del congreso de la unión (art. 118, fracc. III). Las huelgas están prohibidas a los trabajadores al servicio del gobierno en caso de guerra (art. 123, apartado A, fracc. XVIII).

declaración de procedencia. Es un acto político, administrativo de contenido penal, procesal, transitorio y revocable. Tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de una autoridad judicial, a fin de que lo juzgue exclusivamente por el delito o por los delitos del orden común cometidos durante el desempeño de su encargo y que han sido objeto de la solicitud. Las declaraciones y resoluciones que la cámara de diputados emita con base en el art. 111 son inatacables.

Respecto del ámbito federal la competente para emitirla es la cámara de diputados del congreso de la unión; en

los estados lo hacen las legislaturas. La moción correspondiente debe ser aprobada por el voto de más de la mitad de los diputados presentes en la sesión. Sólo es aplicable a los servidores públicos a que alude el art. 111, entre otros: diputados, senadores, ministros de la corte, secretarios de despacho, diputados a la asamblea del Distrito Federal, procurador general de la república, jefe de gobierno del Distrito Federal, procurador de esa entidad, gobernadores de los estados, diputados y magistrados locales. En aplicación del principio de que todos son iguales ante la ley que deriva del art. 13, los restantes servidores públicos, en teoría, pueden ser objeto de enjuiciamiento, sin necesidad de una declaración de procedencia. El presidente de la república no puede ser objeto de una declaración de procedencia.

Cuando la cámara de diputados la emite no prejuzga de la posible responsabilidad del acusado, aunque considera si existen elementos para suponer su probable responsabilidad; se limita a juzgar si es oportuno políticamente ponerlo a disposición del juez para que sea él quien lo juzgue. El que sea afirmativa o negativa no implica que se considere culpable o inocente. En el primer caso el servidor público queda separado temporalmente, mas no privado de su encargo durante el tiempo que dura el juicio; si resulta inocente, puede volver a asumir su función; si resulta culpable, de no existir impedimento legal, una vez cumplida su

pena, si aún está corriendo el periodo para el que fue elegido, puede reasumir su encargo.

La declaración de procedencia es el acto que concede a una autoridad judicial competencia para juzgar al servidor público; mientras no se emita carece de ella por virtud de la inmunidad; es ésta, asimismo, la que determina su competencia, sólo puede juzgarlo por el delito o por los delitos que precisa en forma expresa. Puede ser solicitada por el ministerio público, federal o locales, estar referida a toda clase de delitos del orden común, ya estén previstos en los códigos penales o en las diversas leyes. Ella no es necesaria en los casos de sanciones administrativas ni de correcciones disciplinarias. La inmunidad es irrenunciable; la prescripción por el delito no comienza a correr sino en el momento en que el servidor público pierde la inmunidad. Si resulta condenado el reo, no puede concedérsele la gracia del indulto. La declaración puede ser revocada por la cámara de diputados; implica que el juez de los autos sea privado de su competencia para seguir juzgando al servidor público. Por lo que hace a los servidores públicos locales, no obstante lo deficiente de la redacción del precepto constitucional, quedan suspendidos temporalmente del ejercicio del cargo y la notificación que debe hacerse a las legislaturas es con el fin de que provean lo relativo a la suplencia. El citado art. 111 que con-

tiene la institución presenta deficiencias; una declaración sólo procede en relación con delitos del orden común que se cometen durante el tiempo en el cual el servidor público está en ejercicio de su encargo, pero no por los cometidos antes.

La asamblea legislativa del Distrito Federal no puede emitir una declaración de procedencia.

Bibliografía

Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, Porrúa, México, 1982.

decreto. Del latín *decretum*, neutro de *decretus*, participio pasivo de *decernere*, decidir. Documento público que contiene una disposición o mandato obligatorio emitido por una autoridad competente. Acto por virtud del cual una autoridad dispone o manda algo en la órbita de su competencia.

Orden de autoridad que tiene fuerza vinculativa. En la constitución de 1836 se le definía como resolución del congreso emitida dentro de la órbita de sus atribuciones relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas (art. 43 de la segunda ley); Manuel Herrera y Lasso señalaba que la naturaleza de los decretos es particular y concreta.

Los decretos deben constar por escrito, pueden ser emitidos tanto por el congreso de la unión, el presidente de la república, los congresos locales, los

gobernadores de los estados o el jefe de gobierno del Distrito Federal.

Las iniciativas de decretos pueden ser presentadas indistintamente ante cualquiera de las cámaras que integran el congreso de la unión. No es aplicable el imperativo que deriva del art. 72, inc. h), en razón de que los decretos no pueden versar sobre impuestos, empréstitos o reclutamiento de tropas. Una vez que son presentados, antes de ser discutidos por el pleno, deben pasar a comisiones para su dictamen; su aprobación compete a las dos cámaras actuando en forma separada y sucesiva. El presidente de la república debe promulgarlos. En su interpretación, reforma y derogación es preciso observar los mismos trámites seguidos para su formación (arts. 71 y 72). Aunque todo esto lo establece la constitución es muy discutible en la práctica.

Los decretos que emite el presidente de la república tienen que estar refrendados o firmados por el secretario de estado a que el asunto corresponda, sin ese requisito no serán obedecidos (art. 92). Se trata de actos de naturaleza administrativa.

Si bien las autoridades judiciales emiten disposiciones que son obligatorias, no por ello se les da el nombre de *decretos*, se les denomina *acuerdos*, *autos*, *sentencias* o *resoluciones*.

El presidente los emite por sí, en ejercicio de facultades propias o a instancia del congreso, cuando recibe para su promulgación una ley o un decreto; en el primer caso el acto debe

ser refrendado por el secretario a que el asunto corresponda, en el segundo, sólo por el secretario de gobernación, responsable de la publicación del *Diario Oficial de la Federación* (véase la voz *refrendo*).

La constitución contempla la posibilidad general de que ellos, al igual que las leyes, sean derogados o reformados; esto pudiera ser excepcional, por cuanto a que, por ser particulares y concretos, se agotan en su primera y única aplicación. Pueden ser impugnados por la vía de amparo cuando sean violatorios de garantías individuales.

Bibliografía

Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, segunda serie, Jus, México, 1963.

defensor. De *defender*, éste del latín *defendere*, de, apartar, y *ferere*, golpear. Persona encargada de hacer valer los intereses de las partes en un juicio o controversia. En materia penal el acusado puede nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido; tiene derecho a que él se halle presente en todos los actos del juicio; antes de la reforma de 2008, no era necesario que fuera abogado; era suficiente que contara con la confianza del acusado para que el juez lo tuviera por nombrado. En la actualidad se requiere que sea abogado; en esta materia el autor de la reforma se apartó de

la terminología que había usado en el art. 95, fracc. III, de licenciado en derecho. La falta de pago de los honorarios de los abogados no puede dar lugar a que se prolongue la prisión del acusado (art. 20, B, fracc. VIII).

defensor de oficio. En materia penal, en los casos en que el acusado no tenga quien lo defienda o se niegue a nombrar defensor, se nombrará a un defensor de oficio (art. 20, B, fracc. VIII); éste es un servidor público, pagado y expensado por el estado.

delito. Proviene del latín *delictum*, acción que infringe la ley. En el lenguaje forense el término tiene diversas acepciones, una, amplia, considerado como un hecho o un acto contrario a la ley que obliga al responsable a reparar los daños y perjuicios. Otra, como hecho o acto contrario a la ley que da lugar a que el responsable sea castigado con una pena. En esta acepción es usado el término en la constitución (arts. 13, 15, 19, 20, 22, 23, 24, etc.). El definir los delitos es una función genérica que corresponde a las legislaturas de los estados; el congreso de la unión también lo puede hacer, pero su actividad es limitada, se circunscribe a definir los delitos y faltas contra la federación (art. 73, fracc. XXI). Los delitos pueden ser del orden común, ya sea federal o local o cometidos en el desempeño del cargo y éstos pueden ser, igualmente, de índole federal y local. Los delitos, de

conformidad con el anterior art. 20, podían ser leves, en los casos en que se alcanzaba libertad bajo fianza; graves, cuando lo anterior no era factible (art. 20, fracc. 1); y gravísimos, aquellos que daban lugar, en teoría, a que se aplicara al responsable la pena de muerte (art. 22); esta distinción desapareció por reforma de 1993. Actualmente, pueden ser también delitos de orden común en oposición a los delitos del orden militar (art. 13). Pueden conocer de ellos las autoridades jurisdiccionales federales: jueces de distrito, gran jurado; o las autoridades jurisdiccionales locales: jueces de primera instancia y gran jurado local.

Los delitos pueden estar consignados en los códigos penales o en las diversas leyes, federales y locales. Su persecución incumbe, en términos generales, al ministerio público (art. 21); en cuanto a los delitos cometidos por los servidores públicos en el desempeño del cargo, la acusación puede provenir de particulares (art. 109).

departamento de salubridad. De conformidad con la constitución, en un texto ahora derogado (art. 73, fracc. XVI), la responsabilidad de combatir las epidemias de carácter grave y las enfermedades exóticas, recaía en un departamento de salubridad; en la actualidad la responsabilidad recae en la *secretaría de salud*, con autoridad ejecutiva y cuyas disposiciones deben ser obedecidas por las autoridades administrativas del país.

De los términos de la fracc. XVI del art. 73 y de la intervención de diversos constituyentes a los que encabezó el médico José M. Rodríguez, por virtud de la cual se adicionaron a la indicada fracción los cuatro párrafos que la integran (sesión 50, de fecha 19 de enero de 1917), parece desprenderse que los autores de la adición, con los términos *departamento de salubridad, consejo de salubridad general, autoridad sanitaria y consejo*, aludieron a la misma institución.

derecho constitucional transitorio.

Principios normativos de naturaleza secundaria que se elevan a rango constitucional para los efectos de regular la entrada en vigor de una norma fundamental y lo relativo al tránsito de un derecho que desaparece a otro que lo sustituye. Es de naturaleza accesorio, existe por cuanto a que hay un texto principal, no tienen validez en forma autónoma. En la práctica esos principios han establecido excepciones y salvedades al texto fundamental, procedimientos especiales, aplicación retroactiva de leyes, etc.; se ha considerado que ello es procedente por cuanto a que el derecho constitucional transitorio es obra del mismo constituyente que ha discutido, aprobado el texto de la carta magna y es parte de ésta.

Puede haber un derecho constitucional transitorio original, aquel que fue emitido por un constituyente convocado ex profeso; o derivado, obra de la combinación de órganos prevista en

el art. 135 constitucional. Lo común es que se indique en la parte final de cada constitución, aunque se han presentado casos en que se inserta en el texto mismo de ella. El congreso de la unión debe regular lo relativo al derecho transitorio en los casos en que sea omiso el constituyente. Es de aplicación estricta y limitada, se debe interpretar en función de la entrada en vigor del texto principal y de regular las situaciones *subjudice* o pendientes de ser resueltas. En caso de contradicción entre el texto fundamental y las normas de carácter transitorio, debe estarse a que prevalezca el primero. Toda modificación a ese derecho debe hacerse vía art. 135. Proveer de normatividad transitoria a las leyes del congreso de la unión, los congresos locales y la asamblea legislativa que carecen de ella, es función que corresponde a la autoridad ejecutiva.

derechos. Retribución que se cubre a la administración pública, sea federal, local o municipal, por la prestación de un servicio y conforme a una tarifa. En este sentido es usado el término en el art. 118: “Tampoco pueden, sin consentimiento del congreso de la unión: [...] I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos.”

En la terminología fiscal también se les conoce como *tasas*. Giannini las define así: “La tasa es la prestación pecuniaria debida a un ente público, en virtud de una norma legal y en la medida que en ésta se establezca, por

la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado.”

En la fracc. IV del art. 2º del *Código Fiscal de la Federación* aparece la definición siguiente:

Derechos son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado.

Existen diferencias entre los impuestos y las tasas o derechos; Giannini afirma:

El impuesto y la tasa tienen, por tanto, la misma estructura jurídica; ambos dan origen a una obligación *ex lege*, la cual surge tan pronto como se produce el presupuesto de hecho del que la ley la hace depender, y tiene por objeto la prestación de una suma de dinero en la cuantía inderogablemente fijada por la propia ley. El elemento diferenciador de ambas especies de tributos lo proporciona la naturaleza del presupuesto, a saber: el impuesto se conecta con una situación de hecho que si forma el objeto de la imposición es porque se considera que constituye

una manifestación directa o indirecta de una cierta capacidad contributiva, es decir, una situación que se refiere exclusivamente a la persona del obligado y a su esfera de actividad, sin relación alguna, ni siquiera de hecho, con la actividad del ente público; el presupuesto de la tasa consiste, en cambio, en una situación de hecho que determina o necesariamente se relaciona con el desenvolvimiento de una actividad del ente público que se refiere a la persona del obligado.

Bibliografía

Giannini, Achille Donato, *Instituciones de derecho tributario*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1957.

derechos adquiridos. Lo que pertenece legalmente a una persona, que obra dentro de su patrimonio y respecto de los cuales no puede ser privado (art. 2º, A, VI). No comprende los derechos públicos; los requisitos para ocupar un cargo público, de elección o por designación, pueden ser cambiados en cualquier momento, sin que se pueda alegar válidamente que atenta contra derechos adquiridos.

derogar. Del latín *derogare*, derivado de *rogare*, rogar. Acto por virtud del cual una autoridad competente declara nula, sin validez, o revocada parte de una ley o un decreto. Se trata de una anulación parcial; en la práctica

mexicana se usa este término también para aludir a la revocación total de una ley, lo cual, técnicamente, es una *abrogación* (véase); así, en el decreto de gobierno de 11 de agosto de 1859, expedido por el presidente Juárez, se disponía: “3. Se derogan las leyes, circulares, disposiciones, cualesquiera que sean, emanadas del legislador, de institución testamentaria o de simple costumbre, por las cuales había de concurrir el cuerpo oficial a las funciones públicas de las iglesias.”

Lo mismo se observa en el inciso *f*) del art. 72 de la constitución, en que se alude a la derogación de las leyes.

La derogación está sujeta a los principios siguientes: directamente un acto de autoridad, en principio, sólo puede ser derogado por el poder u órgano que lo emitió. Ésta es la regla general. El presidente es el único que puede derogar los reglamentos, acuerdos, decretos y órdenes que emite. Lo mismo puede decirse de las leyes y los decretos del congreso de la unión y de los reglamentos que expide el pleno de la corte. Se trata de una derogación expresa.

Indirectamente, los actos del congreso de la unión pueden ser derogados mediante la combinación de órganos prevista en el art. 135, cuando se opongan a una reforma constitucional; se aplica el principio de jerarquía de las leyes. Se trata de una derogación tácita.

Asimismo, indirectamente, el congreso de la unión puede derogar los

actos del presidente de la república o del pleno de la suprema corte de justicia de la nación, cuando emite una ley que contradiga los reglamentos dados por ellos; es aplicable el principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

Los actos que emite el presidente de la república en uso de facultades extraordinarias deben ser derogados por él mismo una vez que cese el estado de emergencia; sus facultades legislativas son temporales, de no hacerlo y se alegue su vigencia, el facultado para ello es el congreso de la unión, en ejercicio de la facultad que para emitir el acto le corresponde al reasumir su plena competencia, al cesar las causas que motivaron la delegación a favor del presidente.

Para derogar un acto se requiere seguir el mismo procedimiento llevado a cabo para su emisión; en el congreso se requerirá una iniciativa en la que se proponga expresamente la derogación, que se discuta y vote en la cámara de origen, se haga lo mismo en la revisora y que el acto se promulgue por el presidente de la república. La jurisprudencia de la corte puede tener efectos derogatorios.

Mientras el art. 133 conserve la actual redacción, un tratado puede ser derogado mediante su denuncia por parte del presidente de la república, o mediante una ley posterior del congreso que lo contradiga. Una reforma constitucional tiene los mismos resultados.

El desuso o práctica en contrario no bastan para derogar una ley o un decreto.

Mientras una ley no sea derogada expresamente, sigue en vigor en la parte que no contradiga a las leyes posteriores, sin importar que se haya operado un cambio de constitución.

Un uso o cierta costumbre pueden ser derogados por una ley que disponga lo contrario a ellos, regule la materia objeto de ellos en forma diferente, o debido a la interrupción de su observancia o por adoptar nuevos usos y costumbres.

Bibliografía

Enciclopedia jurídica Omeba, t. VIII, Driskill, Buenos Aires, 1954-1968.

desaparición de ayuntamientos. Acto por virtud del cual una legislatura local, por el voto afirmativo de las dos terceras partes del número total de sus miembros, con vista a lo que disponga la constitución y leyes locales, puede declarar que han desaparecido los ayuntamientos de los municipios y designa un concejo, llamado *municipal*, para sustituirlos. También puede suspender los ayuntamientos.

Es una forma de intervención que la constitución general, por reforma de 1982, confió a los poderes locales con el fin de controlar la vida política en el plano municipal. Si bien en la iniciativa respectiva se argumentó

que la institución existía en la mayor parte de las leyes locales, y que era necesario regularla para evitar su abuso, lo cierto es que este extremo no correspondía a la realidad, puesto que sólo existía en unas cuantas; por otra parte, es una institución encaminada a fundar la acción de las legislaturas con vista a someter a ayuntamientos rebeldes o que pertenecen a la oposición; ella debilita la vida política municipal, desvirtúa la elección hecha por la ciudadanía y permite la imposición de autoridades.

La institución fue tomada de la interpretación inexacta e infundada de la fracc. V del art. 76 constitucional, relativa a la desaparición de hecho de los poderes constitucionales de un estado. El que se exija el voto afirmativo de al menos las dos terceras partes del total de miembros de una legislatura, dificulta la acción de los congresos locales; el hecho de que se agote el derecho de audiencia pudiera ser un elemento para convencer a los diputados de la inocencia o no responsabilidad de los miembros de un ayuntamiento en los casos de que exista consigna de desaparecerlos de parte del gobernador de la entidad.

Tiene como complemento la figura de la suspensión de ayuntamientos y la revocación del mandato de alguno de sus integrantes. Está muy lejos de ser revolucionaria, tiene como antecedente una institución similar que existió en la constitución conservadora de 1836.

desaparición de poderes de un estado. Dificilmente puede existir una organización humana carente de autoridad, que viva acéfala. Ante la posibilidad de que se llegue a tal extremo, la constitución, en beneficio de los estados, especialmente de sus habitantes, establece un procedimiento con cargo al gobierno central, a fin de proveerles de autoridades transitorias que los encaucen a la normalidad. La desaparición de poderes prevista en la fracc. V del art. 76, más que una facultad a favor del gobierno central, existe en pro de las entidades que integran la federación, como una obligación siempre supletoria del gobierno federal en los casos en que en una constitución local no exista fórmula para llenar el vacío de autoridad. No es un elemento de intervención, es una institución que suple la imprevisión estatal y auxilia a sus habitantes.

Para que el senado pueda ejercer su facultad de designar gobernador provisional, se requiere se hayan realizado dos supuestos: que hayan desaparecido efectivamente todos los poderes, no sólo el gobernador y que el constituyente local no haya tenido la previsión de establecer fórmulas para llenar el vacío de autoridades. La facultad es simplemente de certificación, mas no ejecutiva.

En la constitución de 1917, contrariamente a lo previsto en la de 1857, que exigía sólo la desaparición del ejecutivo y legislativo, se requiere la

desaparición de todos los poderes; mientras exista un tribunal superior que pueda funcionar legalmente, no será posible considerarse realizado el supuesto constitucional. Lo que es más, en el caso de la constitución del estado de Hidalgo, que hasta 1948 daba al municipal el rango de poder, a la par de los tradicionales tres poderes, durante el tiempo en que estuvo en vigor dicha institución, para que el senado pudiera intervenir, se requería también la desaparición de tal poder municipal; pues cuando la ley no distingue no se debe distinguir. A partir de 1917, dada la experiencia intervencionista habida durante la vigencia de la constitución de 1857, la norma, más que allanar el camino, es un obstáculo constitucional a esa injerencia.

Cuando se han realizado ambos supuestos el senado puede declarar: que dado que no existen autoridades locales y no existe fórmula estatal para suplirlas, procede nombrarle gobernador provisional; hecha esta declaración debe solicitar al presidente de la república presente una terna de candidatos, uno de los cuales deberá ser designado gobernador por una mayoría de las dos terceras partes de los senadores presentes. Los integrantes de la terna deben reunir los requisitos que para ser gobernador exige la constitución local. De no ser esto así, procede devolverla y requerir otra.

La protesta del gobernador designado se ha rendido ante el senado. Se supone que en el estado correspondiente

no existen autoridades ante quien pueda hacerlo. La verdad es que tanto la constitución como leyes ordinarias lo que requieren es que se rinda la protesta, que se prometa cumplir con ella. Lo demás es un problema de prueba. Se puede rendir, incluso, ante notario público o juez asistido de secretario; se requiere el acto y la prueba; no es importante ante quién se haga. La ley reglamentaria de la fracc. V del art. 76 dispone que el ejecutivo local provisional protestará ante el senado o la comisión permanente, sin admitir diversa posibilidad.

La comisión permanente cuenta con la atribución de designar gobernador, previa la declaración que hubiere hecho el senado, cuando éste entre en receso y no alcance a hacer la designación; ello con vista a la terna que presente el presidente de la república y con la misma mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, lo que significa que si la indicada comisión cuenta con 37 miembros, puede sesionar válidamente con la asistencia de 19 de ellos; la designación se podía hacer contando con el voto de sólo 13 legisladores.

En la administración pública ha prevalecido el criterio de que no se puede aplicar una disposición constitucional que amerite reglamentación mientras el congreso de la unión no la reglamente. La constitución prevé que debe existir una ley que reglamente las fraccs. V y VI del art. 76. Ésta, aunque trunca, pues se limita a reglamentar la fracc. V, fue

expedida hasta 1978; lo cual significa, si se ha de ser estricto, que todo lo actuado en esta materia de desaparecer poderes resultó ilegal. Mientras no hubiera ley reglamentaria no podía ejercitarse la función. Es lógico concluir lo anterior. Las condiciones, variedad de casos, y demás términos deben estar establecidos previamente para poder actuar.

destierro. Pena que consistía en obligar a alguien a marcharse del país. Legalmente en la actualidad no existe; en la práctica, frecuentemente se ve que mexicanos salen huyendo del país por virtud de persecuciones de que son objeto o buscando salvar su vida. La constitución no admite la celebración de convenios por virtud de los cuales alguien pacte su destierro (art. 5º). En los códigos penales aparece como sanción el confinamiento, el cual consiste en la obligación de residir en determinado lugar y no salir de él, se entiende que éste será, en todo caso, en un lugar dentro del territorio jurisdicción del juez que la impone.

destitución. De destituir, éste del latín *destituere*, de *de*, hacia abajo, y *stituere*, colocar, establecer. Quitar o privar a un servidor público de su empleo, cargo o comisión.

En el ámbito federal, la destitución es una sanción que pueden imponer el gran jurado, por lo que respecta a los servidores públicos enumerados en el art. 110; y la contraloría interna de

cada secretaría, por lo que toca a los restantes servidores públicos (art. 52, LFRSP).

Independientemente de este tipo de destitución, la cual deriva de un procedimiento, todo superior jerárquico está facultado para destituir, en todo momento en que haya causal o se estime necesario, al personal de confianza o cuyo nombramiento sea absolutamente libre.

Diario Oficial de la Federación. Órgano del gobierno federal de carácter permanente e interés público, por el cual se publican en el territorio nacional leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los poderes federales, a fin de que sean del conocimiento de los habitantes y los observen. El *Código Civil para el Distrito Federal*, de aplicación federal, prevé su existencia, y la *Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales* reglamenta su publicación.

El congreso de la unión, a falta de una atribución expresa, ha emitido la ley de referencia en uso de facultades implícitas: si el presidente de la república, por virtud de la fracc. I del art. 89, está facultado para promulgar las leyes federales, y no existe norma que determine la forma y el medio como se hará la publicación, el congreso de la unión, con vista a la fracc. XXX del art. 73, está implícitamente facultado para hacer esa definición; lo ha hecho

al dar la ley aludida y al disponer en el código civil la obligatoriedad de los ordenamientos federales por su publicación en el periódico oficial.

En los estados existen órganos de difusión de las leyes, decretos y otros actos de autoridad a los que se les denomina *gacetas o periódicos oficiales*.

El *Diario Oficial de la Federación* tuvo existencia a nivel constitucional hasta el año de 1992; aparecía mencionado en la fracc. XIV del art. 27, que ha sido derogada.

dictamen. Del latín *doctare*, éste de *dicere*, decir. Si bien en el habla común *dictamen* es un informe, para los efectos de la constitución y las leyes se trata de una opinión autorizada que emite una comisión dentro del ámbito de su competencia. En estricto derecho los comités no emiten dictámenes.

Por lo que toca al proceso legislativo el art. 71 constitucional dispone que las iniciativas que provengan del presidente de la república, de las legislaturas de los estados o de las diputaciones (*véase*), deben pasar a comisión para los efectos de su dictamen.

En el proceso legislativo los dictámenes son formulados, como se ha dicho, por las comisiones, se adoptan por unanimidad o por mayoría, tienen que presentarse ante la asamblea firmados por quienes los aprobaron, deben contener una parte expositiva en la que se den las razones que los fundan o motivan, concluir con proposiciones claras, sencillas que puedan

ser objeto de discusión y votación por parte del pleno; es imperativo que se distribuyan con toda oportunidad entre los legisladores miembros de cada cámara, junto con las iniciativas que los motiven y los votos particulares (*véase*), si los hubiere, que se les dé lectura antes de la discusión, excepto los dictámenes emitidos durante los recesos y que se envíe una copia al presidente de la república.

Los dictámenes existen con vista a impedir pérdida de tiempo para el pleno; se entiende que son emitidos por personas especializadas en la materia objeto de la iniciativa; existe un plazo perentorio para que se rindan: cinco días; se puede demorar o suspender la entrega de ellos por acuerdo del pleno adoptado en sesión secreta; para el caso de que este acuerdo no exista y el dictamen no se emita en un plazo de un mes, la iniciativa de ley o decreto puede ser presentada ante la otra cámara.

Las normas que establecen y regulan el proceso legislativo y los dictámenes son los arts. 40, 72 y 86 de la ley orgánica del congreso.

dieta. Del latín *diaeta* y éste del griego *diaita*, dieta. El sentido en que es usado el término en el art. 64 es el de retribución que se hace a un servidor público, o funcionario, concretamente a los legisladores, por los servicios que prestan y que se paga cada día. De conformidad con el art. 203 del *Reglamento para el Gobierno Interior del*

Congreso, la dieta es la cantidad que el tesorero de cada cámara debe entregar a los legisladores por su asistencia a las sesiones. La dieta de los diputados y senadores se paga con cargo a los caudales que la tesorería de la federación entrega mensualmente a los tesoreros de cada cámara (art. 202); éstos deben descontar el importe de la dieta de los días en que los legisladores no asistieron a sesiones de acuerdo con una orden escrita de los presidentes de las cámaras o de la comisión permanente (art. 203). No se pueden conceder licencias con goce de dieta por más de dos meses, salvo en los casos de enfermedad de acuerdo con el art. 47 del reglamento.

El contenido del art. 64 constitucional es una innovación que surgió en el proyecto presentado por el primer jefe Carranza en 1916; fue discutido en la sesión 31 de fecha 9 de enero de 1917 por el constituyente; en ella, el diputado Francisco J. Múgica manifestó lo siguiente:

Por más que la impresión de la asamblea me hace suponer que aceptará el dictamen de la comisión, creo de mi deber hacer que esta honorable asamblea medite sobre la resolución que vaya a dictar, por eso tomo la palabra. Esa restricción que el ciudadano primer jefe ha puesto, ciudadanos diputados, es sumamente necesaria, porque nuestra falta de educación y muchas veces nuestra falta de dignidad, hace que el erario nacional gas-

te fondos que debía invertir en cosas más útiles. La nación paga a los diputados y a los senadores porque vengan a hacer labor al parlamento. Creo muy justo que aquellos que no asistan a las deliberaciones del congreso, que no se preocupen seriamente por la misión que el pueblo les ha confiado, pido muy atentamente, por las razones antes dichas, que no se les paguen las dietas a los ciudadanos diputados que no cumplan con su deber. Para fortalecer mi argumentación, que me parece digna y bien encaminada, voy a referir a ustedes un hecho. Esta mañana que me presenté a la pagaduría de la cámara para cobrar la decena, supe por el tesorero don Amador Lozano, que se ha venido pagando a doscientos dos diputados, y hasta la fecha, señores, sólo en dos ocasiones hemos tenido una asistencia que ha rebasado el número de 170 representantes. Esto significa falta de dignidad, falta de decoro de los ciudadanos que se presentan a cobrar el sueldo que no han devengado. Todos sabemos que en este momento el erario nacional está en la más completa bancarrota; el pueblo está haciendo sacrificios inmensos para pagar los honorarios para que podamos vivir, para que podamos darle una constitución al país, y dirá que ni siquiera hemos tenido la dignidad y la vergüenza de respetar esos sacrificios de la nación, que hoy más que nunca son grandes y sangrientos. Porque ese dinero más que sacrificio de trabajo, significa sangre. Por eso, señores diputados, pido

que aunque sea un estigma para nosotros consignar un capítulo de esta naturaleza en la constitución que aunque sea vergonzoso, que aunque nos sonroje a muchos porque no somos responsables de la falta de la minoría, sin embargo, debe quedar consignado allí, para que siquiera por amor al sueldo se venga a estos bancos a cumplir con el deber.

diligencia. Del latín *diligentia*, éste de *di*, aparte, más *ligere*, de *legere*, reunir, escoger. En el art. 16 el término es usado en su acepción de actuación de un órgano judicial, en ejercicio de su jurisdicción, en mérito de lo cual se levanta un acta circunstanciada (art. 16).

diputaciones de los estados. Al número total de diputados que representan a una entidad federativa ante el congreso de la unión, la ley le denomina *diputación estatal*. Legalmente todos sus integrantes son diputados y, por lo mismo, no existe relación de jerarquía entre ellos; no obstante lo anterior, hay alguien que es primero entre sus pares y que se encarga de coordinar la actuación de los restantes con vista a la disciplina partidista y a alcanzar un eficaz y oportuno desempeño parlamentario, a él se le denomina *coordinador*.

De acuerdo con la constitución (art. 71, último párrafo), las diputaciones de los estados están facultadas para presentar iniciativas de ley o decre-

to, las que deben pasar directamente a comisiones.

Las diputaciones, asimismo, estaban facultadas para nombrar de entre sus miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, al que debía representarlas, como miembro, en la extinta gran comisión (*véase*).

diputados a la asamblea legislativa del Distrito Federal. Se trata de miembros del cuerpo legislativo así denominado. Son 66, 40 de los cuales son de elección popular directa y 26 de representación proporcional. Duran en su encargo tres años y no pueden ser reelegidos para el periodo inmediato.

diputados federales. Participio pasivo de *diputar*, nombrar, destinar, elegir; proviene del latín tardío *deputare*, asignar, destinar. Servidor público que representa a la nación ante el congreso de la unión; 300 de ellos son de elección popular directa por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 200 que son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Duran en su encargo tres años, no pueden ser reelegidos para el periodo inmediato, por cada propietario se elige, asimismo, un suplente; no se les puede exigir responsabilidad por las declaraciones que emitan en el desempeño del cargo y gozan de una do-

ble inmunidad: la declaración de procedencia y el juicio político (*véase*).

Entre los requisitos para ser diputado se requiere ser mexicano por nacimiento, tener 21 años cumplidos al día de la elección, ser originario del estado en que se haga la elección o con residencia efectiva de más de seis meses, no ocupar cargo de designación a menos que se separe de él 90 días antes de la elección y no ser ministro de un culto religioso. La ley secundaria no puede aumentar otros requisitos, sería establecer más limitaciones al derecho a elegir y ser elegido; esto sólo lo puede hacer la constitución general.

Su elección es calificada por el instituto federal electoral; no pueden desempeñar, durante el tiempo en que sean diputados, ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los que se disfrute sueldo sin previa licencia de su cámara.

En la constitución de 1857 los diputados representaban a la población y eran de elección popular indirecta en primer grado; en 1874 se dispuso que representarían a la nación.

diputados locales. Servidores públicos de elección popular, que integran los congresos estatales, duran en sus encargos tres años, no pueden ser reelegidos para el periodo inmediato, cuentan con un suplente y gozan de una doble inmunidad: la federal, en dos aspectos, declaración de procedencia, por lo que toca a delitos del orden común de índole federal y

juicio político, respecto de violaciones graves a la constitución, las leyes federales y por disposición indebida de fondos y recursos federales; la otra, la local, comprende tres especies: irresponsabilidad por las declaraciones que hagan en el desempeño de sus cargos, declaración de procedencia y juicio político locales. El número de diputados debe ser proporcional al número de habitantes, pero no podrá ser menor de siete, cuando la entidad tenga menos de 400 mil habitantes; de nueve, si excede ese número, pero no llegue a los 800 mil; si excede esta cifra, deberá tener cuando menos 11.

Los hay de mayoría relativa y de minoría o representación proporcional; las constituciones locales son las encargadas de determinar los requisitos para ser diputado, lo relativo a su elección y proceso de calificación; no es dable a las leyes secundarias, entre ellas las electorales, aumentar o disminuir esos requisitos; se trata de limitantes al derecho de elegir y ser elegido que sólo puede imponer la constitución local.

También son diputados locales los legisladores que forman parte de la asamblea legislativa del Distrito Federal.

Distrito Federal. Es la sede de los poderes de la unión, la capital de los Estados Unidos Mexicanos (art. 44) y parte integrante de la federación (art. 43). Su gobierno está a cargo de los poderes federales y de las autoridades locales (art. 122). Por razones políticas

a ellas no se da el carácter de poderes, a pesar de ello se les reconoce que cuentan con facultades (art. 122, disposición C, base primera, fracc. V y base segunda, fracc. II), cosa que es propia de un poder, pero no de una autoridad, que únicamente goza de atribuciones (art. 78).

Cuenta con un estatuto de gobierno (*véase*), no con una constitución, que aprueba el congreso de la unión y que promulga el presidente de la república.

Organización y funcionamiento

Por mandamiento constitucional, la función gubernativa del Distrito Federal ha sido confiada a los poderes federales: congreso de la unión y presidente de la república y a las autoridades del Distrito Federal: asamblea legislativa, jefe de gobierno, tribunal superior de justicia y demás autoridades. A la suprema corte de justicia de la nación y a los tribunales federales no se les ha considerado como parte del gobierno.

Distribución de facultades

En relación con la distribución de facultades entre los poderes federales y locales, el art. 122 se ha inclinado por un sistema inverso al previsto en el art. 124; éste parte del supuesto de que las facultades genéricas o no enumeradas son las que corresponden a los estados. Los poderes federales únicamente gozan de aquellas que tienen atribuidas en forma expresa y enumeradas.

En el Distrito Federal las facultades genéricas o no enumeradas son las que corresponden tanto al congreso de la unión como al presidente de la república. Las autoridades del Distrito Federal gozan de facultades enumeradas, por lo mismo limitadas. Sólo pueden ejercer las facultades que les han sido atribuidas en forma expresa. No obstante, a pesar de no existir una prevención como la contenida en la fracc. XXX del art. 73, a fin de que las autoridades locales puedan ejercer en forma plena las facultades que les han sido atribuidas, debe suponerse que las mismas gozan de facultades implícitas y que pueden recurrir a ellas, en la medida en que ello sea necesario para ejercer las facultades que tienen atribuidas en forma expresa.

Por disposición expresa, las autoridades del Distrito Federal están obligadas a respetar las prohibiciones y limitaciones que para los estados aparecen en la constitución. Debe entenderse que derivan de los arts. 7º, 13, 117 y 118, entre otros. No se hace referencia a dos rubros genéricos: las obligaciones y las inhibiciones que para los estados derivan de la constitución. Por lo que toca a las primeras, dada la naturaleza de la unión y de que el Distrito Federal es una parte de ella, sus autoridades están obligadas a acatar las obligaciones que para los estados derivan del art. 121. El jefe de gobierno no lo está a publicar y hacer cumplir las leyes federales, que para los gobernadores se desprende

del art. 120, por cuanto a que es una obligación específica para aquéllos y que, por lo limitado de su territorio, opera la publicación de las leyes por su inserción en el *Diario Oficial de la Federación*, el mismo día.

En cuanto a las inhibiciones a los constituyentes locales, que limitan su arbitrio, que aparecen, principalmente, en los arts. 115 y 116, no son imponibles a las autoridades del Distrito Federal; en principio, sólo lo serían al congreso de la unión al expedir el estatuto de gobierno o sus reformas. Pero si se toma en consideración el primer párrafo del art. 122, se llega a la conclusión de que al poder legislativo federal sólo le son imponibles las inhibiciones que aparecen en ese precepto.

Facultades de los poderes federales

El art. 122 confiere facultades y obligaciones al congreso de la unión, al senado y a la comisión permanente. Algunas son de naturaleza legislativa, como las de expedir el estatuto de gobierno y las relacionadas con la deuda pública. Otras son de índole ejecutiva, como son remover al jefe de gobierno.

El presidente de la república goza, entre otras, de las facultades de iniciar leyes ante el congreso de la unión con relación al Distrito Federal, reglamentar las leyes que ese congreso emita para el Distrito Federal, para proponer al senado candidato a jefe de gobierno, para el caso de que el titular sea removido y la de promulgar el esta-

tuto, sus reformas y demás leyes que, dentro del ámbito de su competencia, expida el congreso de la unión (art. 122, disposición B).

Facultades y obligaciones de las autoridades locales

El art. 122 constitucional, aparte de que regula la organización del Distrito Federal y de sus autoridades, hace operante el principio de división de funciones y, con algún detalle, distribuye facultades y atribuciones entre sus diferentes autoridades. Esto se refleja en el estatuto de gobierno.

Asamblea legislativa

A la asamblea legislativa (*véase*) el art. 122 le otorga la facultad de legislar en los rubros que específicamente tiene confiados. Mediante leyes reglamenta el estatuto de gobierno. Su facultad legislativa, en principio, sólo puede estar referida a las materias previstas en la fracc. V de la base primera, disposición C del art. 122; también puede legislar en los diferentes rubros en los que se menciona al Distrito Federal (arts. 17, párr. 7, 18, párr. 4, 21 y otros) o respecto de las materias que se engloban bajo las fórmulas: *leyes locales* (art. 17, párr. 6), las *entidades federativas* (art. 123, A, fracc. XXXI, inc. b, párr. 3).

Tiene facultades ejecutivas: nombra a quien debe sustituirlo, en caso de falta absoluta del jefe de gobierno, ratifica los nombramientos a magistrados al tribunal superior de justicia y al tribunal de lo contencioso admi-

nistrativo, revisa y aprueba la cuenta pública anual y otras.

Jefe de gobierno

Las facultades y atribuciones del jefe de gobierno (*véase*) las funda la base segunda de la disposición C, del art. 122. Goza de facultades materialmente legislativas; lo hace cuando reglamenta las leyes que aprueba la asamblea legislativa. Como se ha dicho, la facultad para reglamentar las leyes del congreso de la unión atañe al presidente de la república; esa regla tiene como excepción al estatuto de gobierno, que reglamenta la asamblea legislativa.

Sus facultades son preferentemente ejecutivas: promulga las leyes que expide la asamblea legislativa, puede hacerles observaciones, presentar iniciativas, hacer nombramientos, ejercer funciones de dirección; debe cumplir y hacer cumplir las leyes relativas el Distrito Federal que expida el congreso de la unión y otras.

Tribunal superior de justicia

Existe un tribunal superior de justicia (*véase*); fue creado en 1855 por virtud de la ley Juárez. Se compone de magistrados y jueces; funciona en salas y juzgados.

Otras autoridades

A pesar de la declaración inicial del art. 122, en el sentido de que son autoridades del Distrito Federal la asamblea legislativa, el jefe de gobierno y el tribunal superior de justicia, tam-

bién son autoridades el tribunal de lo contencioso administrativo, el ministerio público (art. 122, disposición C, base quinta y disposición D), la junta local de conciliación y arbitraje, el tribunal electoral y el instituto electoral del Distrito Federal.

domicilio. Del latín *domicilium*, derivado de *domus*, casa. De acuerdo con el *Código Civil para el Distrito Federal*, art. 29: El domicilio de una persona física es el lugar donde reside con el propósito de establecerse en él; a falta de éste. El lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios; y a falta de uno y otro, el lugar en que se halle.

El mismo artículo presume el propósito de establecerse en un lugar cuando se reside por más de seis meses y considera como domicilio de las personas morales el lugar donde se halle establecida su administración (art. 33). La corte ha resuelto: “Domicilio es el lugar donde una persona reside, y la residencia implica el hecho material de estar constantemente, por tiempo determinado, en un lugar, y el ánimo de vivir en él” (t. XL, p. 1431, *competencia* 512/32. Brizuela, Luis, 12 de febrero de 1934, mayoría de tres votos).

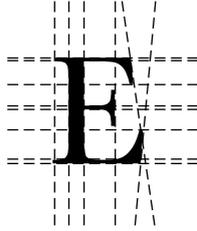
En la constitución política el término *domicilio* aparece en forma reiterada, en el art. 16 para salvaguardado de molestias, que sólo se pueden causar en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En ese mismo precepto se establecen las bases para las visitas domiciliarias, que sólo la autoridad administrativa puede practicar, para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales; en estos casos deberán observarse las formalidades prescritas para los cateos.

En el art. 30 se alude al domicilio como un elemento para atribuir la nacionalidad por naturalización al extranjero o extranjera que contraiga matrimonio con nacionales. Los mexicanos tienen derecho de poseer armas en sus domicilios (art. 10). Por lo que respecta a sentencias sobre derechos personales, sólo serán ejecutadas

cuando la persona condenada se haya sometido expresamente, o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir a juicio (art. 121, fracc. III).

Dado el contexto constitucional, al término *domicilio* le corresponden dos sentidos, uno amplio que comprende: *a)* técnicamente el lugar en que reside con el propósito de establecerse; *b)* el lugar en que se vive, oficinas, talleres, fábricas y lugar en que se encuentre una persona, que es como se utiliza en los arts. 10 y 16. El otro sentido, el técnico y limitado, el identificado por el código civil, que se circunscribe al lugar en donde se reside exclusivamente y que mencionan los arts. 29, 30 y 121 citados.



educación. Del latín *educationem*, acusativo de *educativo*, de *educare*, crear, educar. Acción de impartir conocimientos en forma sistemática. Constitucionalmente, la educación es una función que ha sido confiada a la federación, los estados y municipios (art. 3º). A la federación le han sido atribuidas en forma exclusiva dos facultades que no tienen los estados: la de unificar y coordinar la educación; se trata de dos conceptos complementarios, se unifican los criterios educativos y además se coordinan los aparatos u órganos, federales, locales y municipales que la prestan con el fin de evitar duplicidad de esfuerzos (art. 73, fracc. XXV).

La educación que imparta el estado, y por tal se entiende la que prestan la federación, estados y municipios, debe ser laica, democrática, nacional, gratuita y contribuir a la mejor convivencia humana. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

ejecutivo federal o de la unión. La constitución, para referirse al presidente de los Estados Unidos Mexicanos (*véase*), que es la denominación oficial que ella asigna al funcionario

en el que se deposita el supremo poder ejecutivo de la unión (art. 80), utiliza otras denominaciones como la de *ejecutivo* (art. 26, A), *ejecutivo de la unión* (art. 72, inc. j), *ejecutivo federal* (art. 70) y *presidente de la república* (art. 26, B).

ejército. Del latín *exercitus*, adiestrado. Fuerza militar compuesta de soldados organizados y adiestrados para la guerra. Es una parte de la fuerza armada; ésta se compone por el mencionado ejército, la armada y la fuerza aérea (art. 89, fracc. VI).

El ejército mexicano se levanta, organiza y sostiene debido a una ley que emite el congreso de la unión (art. 73, fracc. XIV); está bajo el mando del presidente de la república (art. 89, fracc. VI); en él los grados se obtienen de conformidad con la ley, excepto de coroneles y generales, que requieren la propuesta del mismo funcionario y la aprobación del senado o de la comisión permanente (arts. 89, fracc. IV y 79, fracc. VII); se puede utilizar para la seguridad interior y defensa exterior de la república (art. 89, fracc. VI); en tiempo de paz ninguna autoridad militar puede llevar a cabo más

funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar (art. 129), por ello es contrario a la constitución utilizarlo en la persecución o prevención de los delitos, misión que, de acuerdo con ella misma, corresponde exclusivamente al ministerio público y a las policías (art. 21). Los miembros del ejército que deseen ocupar cargos públicos deberán retirarse de él previamente dentro de los plazos que la misma constitución determina (arts. 55, fracc. IV y 82, fracc. V).

El actual ejército mexicano fue constituido por Venustiano Carranza en 1914; su organización y disciplina fueron obra de Joaquín Amaro.

elección. Del latín *electionem*, éste de *electio*, elegir, escoger. Acto por virtud del cual la ciudadanía, mediante el voto, en la fecha determinada por la ley o por los órganos competentes, elige a quienes la han de gobernar. Son de elección popular los diputados, senadores, presidente de la república, diputados a la asamblea legislativa del Distrito Federal, diputados locales, gobernador y miembros de los ayuntamientos. En el siglo XIX lo fueron los magistrados y jueces, tanto federales como estatales. La elección es directa, en oposición al sistema de elección indirecta en primer, segundo o tercer grado que hubo durante el siglo mencionado.

La constitución prevé la existencia de un órgano de naturaleza pú-

blica, el cual goza de personalidad y patrimonio propios, que se denomina *instituto federal electoral* (véase), que es el responsable de la organización y calificación de las elecciones federales. También existe un tribunal federal electoral (véase) que conoce de las impugnaciones hechas valer contra las resoluciones de los órganos electorales. En los estados existen órganos parecidos que tienen la responsabilidad de organizarlas. En el siglo XIX, en los estados de Nuevo León y Querétaro, la función electoral, como un todo, se confió a un órgano al que se dio el carácter de poder, el electoral; éste ocupaba el primer lugar en la enumeración que de los poderes hacían las constituciones de esas entidades.

Una elección es una institución que existe por disposición de la ley; su realización es fatal; no depende de la voluntad de las autoridades en ejercicio; éstas, si la elección no está hecha, al concluir el periodo legal, deben entregar el poder o cargo a quien por mandato de la ley o por designación deba asumirlo en forma interina. Las elecciones pueden ser ordinarias o extraordinarias; generales o locales.

emergencia. El término es usado en su acepción de crisis o accidente súbito y grave, caso imprevisto. De acuerdo con el art. 73, fracc. VIII, en los casos de emergencias declaradas en los términos del art. 29, podrán contratarse empréstitos que no tengan que desti-

narse a la ejecución de obras que produzcan directamente un incremento en los ingresos públicos.

En los arts. 118, fracc. III y 122 se alude a situaciones de emergencia sin utilizar el término.

emigración. De emigrar, éste del latín *emigrare*, emigrar, alejarse, y *migrare*, ir de un lugar a otro. En español el término es usado referido al hecho de salir de un país; es en este contexto en que es usado en la fracc. XVI del art. 73; el congreso de la unión está facultado para dictar leyes que regulen el movimiento migratorio de quienes salen del país; en forma complementaria también está facultado para regular la inmigración (*véase*). Carece de facultades para regular la emigración e inmigración interna, que se da de un estado a otro; hacerlo corresponde a las autoridades de los estados, con respeto de la libertad de tránsito que establece el art. 11.

emolumento. Del latín *emolumentum*, éste de *ex*, hacia fuera, y *molere*, moler. Cantidad que se recibe como pago de un trabajo o servicio no manual. De acuerdo con el art. 13, los emolumentos son compensación a servicios públicos y deben ser fijados por la ley. El art. 126 dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior; el art. 127 agrega que la compensación debe ser adecuada e irrenunciable.

empleados superiores de hacienda. Dado a que ciertos funcionarios de la secretaría de hacienda y crédito público, independientemente de su responsabilidad como servidores públicos, manejan fondos y valores que corresponden a la nación, la constitución, con el fin de evitar favoritismo, malas o inadecuadas designaciones, ha establecido como precaución adicional la de exigir la ratificación por parte del senado o de la comisión permanente de ciertos funcionarios; ésta ha sido así desde 1824.

No puede ser considerado como empleado superior el secretario de hacienda, no lo es por cuanto a que de conformidad con la fracc. II del art. 89, se trata de un nombramiento que hace libremente el presidente de la república; tampoco puede ser considerado como tal el oficial mayor de la secretaría de hacienda, ya que sus funciones se limitan a labores administrativas. Deben ser considerados como tales y sujetos a la ratificación respectiva, a pesar de lo que cierta reglamentación secundaria y práctica dispongan, los subsecretarios, directores, jefes de las oficinas federales de hacienda, tesorero de la federación y procurador fiscal de la federación.

Si bien se requiere el consentimiento del senado o de la permanente como acto previo a la toma de posesión del cargo, con vista a que existe la posibilidad de que manejen fondos públicos, no existe, en cambio, la obligación de obtener dicho consentimiento para el

caso de destitución; en cambio, sí será necesario en el caso de promociones o ascensos; el senado bien podría considerar a una persona como idónea para ser nombrada como jefe de una oficina federal de hacienda, pero pudiera no estar de acuerdo con que esa misma persona ocupe una dirección general o sea nombrado subsecretario.

Bibliografía

Hamdan Amad, Fauzi, et al., "Los empleados superiores de hacienda en la constitución y leyes secundarias", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 1, México, 1977.

empleo. Del latín *implicare*, involucrar, incluir. Función que se realiza en una dependencia gubernamental a cambio de un emolumento (*véase*) y por virtud de un nombramiento. Es función del congreso de la unión crearlos, suprimirlos, señalar, aumentar o disminuir su dotación (arts. 73, fracc. XI y 75); la cámara de diputados, al aprobar el presupuesto, debe señalar la retribución correspondiente a cada empleo establecido por la ley; en caso de no hacerlo se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo (art. 75). Nadie puede desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la federación y otro de un

estado también de elección popular (art. 125).

Se ha confiado al congreso de la unión la facultad de crear y suprimir empleos. La cámara de diputados, mediante el ejercicio de la facultad exclusiva que se tiene de aprobar el presupuesto, no puede hacerla nugatoria a través de no fijar una partida. Los empleos previstos en forma expresa en la constitución no pueden ser suprimidos por esa cámara, simplemente está obligada a fijar la dotación respectiva.

El congreso de la unión no puede, aunque lo ha hecho, delegar al presidente de la república su facultad de crear y suprimir empleos. Cuando la delegación se ha dado, por regla general, ha estado referida a la función de crear, pero no comprende la de suprimir. Cuando en forma contraria a la constitución se ha delegado la facultad de crear, no puede entenderse comprendida la de suprimir, por cuanto a que en la fracc. XI del art. 73, se ha distinguido entre crear y suprimir. Los poderes constituidos no pueden suprimir los empleos previstos en la constitución.

La prohibición de que nadie puede desempeñar a la vez dos cargos federales de elección, va encaminada a impedir la fusión de dos poderes en uno con vista al art. 49, evitar los conflictos de intereses y hacer operante el principio de división de poderes. La prohibición contenida en el art. 62, de que los diputados y senadores no pueden

desempeñar una comisión o un empleo de los estados, busca evitar se infrinjan los principios que regulan la distribución de competencias entre la federación y los estados y que también se lleguen a presentar conflictos de intereses. La obligación impuesta a la cámara de diputados de asignar retribución a cada empleo y la posibilidad de que, en caso de omisión, se le imponga la respectiva del presupuesto anterior, tiende a evitar que ella intente doblegar a un poder o a un servidor público por el hecho de no fijar partida para pagar su retribución. De conformidad con el art. 127 la remuneración que recibe un empleo debe ser adecuada y es irrenunciable.

empresa. Del latín vulgar *imprendere*, emprender. De todos los significados que tiene el término, la constitución lo utiliza en su acepción de organización mercantil o industrial que se dedica a la explotación de cosas o servicios. En ese contexto es utilizado en el art. 28. En el art. 123 se emplea el término en el mismo sentido, pero adicionando el componente de ser empleadora.

empréstitos. Del latín *in*, en, y *praestitus*, de *praestare*, prestar. Acto por virtud del cual la federación, los estados o los municipios reciben en préstamo dinero de particulares, nacionales o extranjeros, o incluso de estados extranjeros, que se comprometen a devolver en determinado plazo, bajo ciertas condiciones, con el pago de un interés.

En el ámbito federal es el congreso de la unión quien da las bases sobre las cuales el presidente de la república contrate los empréstitos con cargo al crédito de la nación; él es quien los aprueba, los reconoce, manda pagar la deuda nacional (art. 73, fracc. VIII). La cámara de diputados, al aprobar el presupuesto, debe señalar las partidas respectivas (art. 74, fracc. IV). La discusión de los empréstitos debe comenzar con la cámara de diputados (art. 72, inc. *h*); se contratan para la ejecución de obras que produzcan de manera directa un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se celebren con propósitos de regulación monetaria o para hacer frente a una emergencia (art. 73, fracc. VIII).

Los estados no pueden contratar directa o indirectamente empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, los que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Se persigue que entidades busca carentes de existencia en el ámbito internacional comprometan la seguridad nacional. Los empréstitos que contraten los gobernadores se deberán hacer con vista a lo que dispongan las legislaturas en una ley, se deben destinar a inversiones públicas productivas y dicho servidor público tiene que informar del uso que haya hecho de los autorizados al rendir la cuenta pública (art. 117, fracc. VIII).

En la práctica, durante mucho tiempo, el congreso de la unión no ejerció

con responsabilidad su facultad de autorización y control que le otorga la constitución, ello ha motivado el endeudamiento excesivo e irracional del estado mexicano.

entidad de fiscalización superior de la federación.

Por virtud de una reforma constitucional de 1999, desapareció la contaduría mayor de hacienda de la cámara de diputados del congreso de la unión (*véase*); fue sustituida por la entidad de fiscalización. De conformidad con el art. 79 goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; decide sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La cámara de diputados es la que designa a su titular por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, dura en su encargo ocho años; puede ser nombrado una vez más. Goza de las inmunidades que establece el título cuarto de la constitución. Es el congreso de la unión el facultado para expedir la ley que regule su organización y funcionamiento (art. 73, fracc. XXIV). Es la cámara de diputados la que evalúa su desempeño (art. 74, fracc. VI).

La *entidad* tiene a su cargo: fiscalizar los ingresos y egresos; manejar los fondos y recursos de los poderes y entes federales, y los de los estados, Distrito Federal y municipios. La fiscalización la hace una vez que ha concluido el ejercicio fiscal con base en la cuenta anual (*véase*), que debe

ser presentada a la cámara de diputados (art. 74, fracc. IV). Efectuada la revisión de la cuenta anual, debe informar a la cámara de diputados; investiga los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el manejo de los fondos y recursos federales y determina los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal. Carece de atribuciones para revisar el manejo de los fondos y recursos locales; ésta es una función que corresponde a las entidades de fiscalización de las entidades (arts. 116, fracc. II y 122, C, base primera, fracc. V, inc. c).

equilibrio entre poderes. En la constitución se ha establecido un sistema de pesos y contrapesos que procura, cuando menos en teoría, alcanzar una situación de equilibrio entre las tres ramas en que ha sido dividida la acción gubernativa; el texto tiende a evitar que una de las tres se sobreponga a las restantes; la acción del congreso es neutralizada o encauzada por los poderes ejecutivo y judicial: una ley del congreso puede ser vetada por el presidente de la república, llegado el caso, es factible que no la publique, sin que se le exija responsabilidad. También hay la posibilidad de que se difiera su entrada en vigor o no se aplique en ciertos casos. La rama judicial, por su parte, mediante el juicio de amparo, neutraliza la acción del órgano legislativo en casos concretos y, cuando integra jurisprudencia,

dencia, su obra encauzadora de la acción del congreso adquiere un relativo grado de generalidad.

El ejecutivo encuentra en el congreso un contrapeso a su acción: un nombramiento o un ascenso puede ser obstaculizado por el senado; un servidor público que dependa de él puede ser enjuiciado y destituido; al menos en teoría y con efectos meramente políticos, mas no jurídicos, su actuación puede ser objeto de censura; un informe anual es susceptible de ser criticado y objetado. La rama judicial, mediante el amparo, frena también su acción; y mediante la investigación a que alude el art. 97 puede emitir una censura implícita a su actuación.

En el sistema constitucional mexicano la acción de la rama judicial es inocua; las resoluciones que emite en los juicios de amparo carecen de la fuerza y la generalidad de las sentencias que emiten los jueces estadounidenses. En las controversias y acciones de inconstitucionalidad, se requiere el voto de cuando menos ocho ministros para que sus sentencias tengan efectos generales respecto de cierto tipo de leyes. Visto lo anterior, los elementos que neutralizan su actuación son mínimos: el presidente de la república puede indultar a un reo condenado por los jueces federales; el congreso de la unión, mediante una ley de amnistía, puede dejar sin materia un crecido número de juicios de naturaleza penal que se ventilen ante los tribunales federales. También el congreso puede juzgar a

ministros, magistrados y jueces federales y, llegado el caso, destituirlos e inhabilitarlos.

errata. Del latín *errata*, equivocaciones. Falta que se comete en un impreso. En derecho, divergencia que existe entre un texto oficial considerado auténtico y su publicación escrita, sea por entes públicos o privados.

Una errata sólo puede darse en función de que hay un texto considerado auténtico. El error existe en función de que hay una verdad. Aquélla es sólo una de las consecuencias que se dan en el proceso de publicación de los actos públicos. Son comunes en la impresión de leyes, decretos, órdenes, reglamentos, acuerdos e incluso sentencias.

Las erratas están sujetas a los principios siguientes:

Mientras no se lleven a cabo los procedimientos que marca la ley para modificar o derogar un texto oficial, el documento aprobado por el órgano competente, sea congreso de la unión, presidente de la república, legislaturas, tribunales, es válido y su publicación debe coincidir con él.

Por razones de seguridad jurídica el texto publicado tiene a su favor la presunción de ser idéntico a su original, de ser auténtico, por lo mismo obliga tanto a los órganos de la administración pública como a los particulares. Ambos deben estarse a lo que el texto publicado disponga, independientemente de que la presunción no corresponda a la realidad. Esto es vá-

lido mientras no se expida una fe de erratas emitida por la autoridad competente (*véase fe de erratas*).

Las erratas pueden darse en las diferentes etapas que integran el proceso legislativo: cuando el personal del congreso transcribe algún proyecto de ley o decreto para ser enviado al presidente de la república; cuando éste lo transcribe y emite su decreto promulgatorio y cuando, finalmente, se publica en el diario o periódico oficial. Para cada una de dichas etapas debe existir un procedimiento diferente de enmienda de las erratas.

estado. Del latín *status*, participio pasivo de *stare*, estar de pie. En teoría del estado y en ciencia política al concepto *estado* se le da diversa connotación; para Jellinek: “es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio”.

Max Weber afirma:

Caracteriza hoy formalmente al estado el ser un orden jurídico y administrativo —cuyos preceptos pueden variarse— por el que se orienta la actividad —“acción de asociación”— del cuadro administrativo (a su vez regulada por preceptos estatuidos) y el cual pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación —que pertenecen a ella esencialmente por nacimiento— sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación.

Más adelante el mismo autor define al estado como: “el estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio —el concepto del ‘territorio’ es esencial a la definición— reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”.

En el art. 3º el término *estado* es usado en su acepción de órganos de autoridad, comprende a todas: las federales, estatales y municipales (párrafo inicial y la fracc. V); en ese mismo sentido es usado el término en el art. 5º.

El término *estado* apareció en la constitución de 1917, en la acepción de órganos de autoridad, en el art. 5º original; el uso del término en el art. 3º data de 1934. Su uso fue poco frecuente en el siglo XIX; destaca el que efectuó la administración Juárez en la *Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos* de fecha 12 de julio de 1857 (art. 3º).

Bibliografía

Jellinek, Georg, *Teoría general del estado*, Grandes Clásicos del Derecho, vol. 2, Oxford University Press, México, 1999.
Weber, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

estados. A las partes integrantes de la federación la constitución las denomina *estados*; éstos cuentan con una población asentada sobre un territo-

rio claramente definido, con órganos de autoridad y una constitución que ellos mismos se dan; por esta circunstancia se les califica de *autónomos*, aunque la constitución utiliza el término *soberanos*, no corresponde a su naturaleza, por cuanto a que no tienen existencia en el plano internacional y están constreñidos a respetar y a regularse conforme a lo que ella dispone.

En teoría se trata de entes indestructibles, que preexistían a la fecha en que se constituyó la primera federación mexicana, que no pueden separarse de la unión, que tienen que organizarse de conformidad con los principios republicano, representativo, popular, de división de poderes y tener como base de su división territorial el municipio libre.

En ellos recaen obligaciones, prohibiciones, limitaciones e inhibiciones; dado que la federación ejerce actos de autoridad en todo el territorio nacional, a fin de evitar invasiones y confusiones, la constitución ha delimitado el campo de acción de la federación, al disponer que sólo puede actuar en ejercicio de facultades expresas y que lo no otorgado a ella se reserva o corresponde a los órganos de autoridad de los estados o a su población. La delimitación, preferentemente, es por materias.

Es factible que el número de estados aumente al admitir nuevos y por la formación de otro a costa de los ya existentes; teóricamente no es factible

que alguno de ellos desaparezca; no obstante, en el siglo XIX salió de la federación una parte del territorio nacional.

estafeta. Del italiano *staffetta*, estribo pequeño. Hasta el siglo XIX el término significó correo a caballo; en esa acepción lo utilizó el constituyente de 1857 (art. 25); en la actualidad ha pasado a significar servicio de correo, sin importar el medio que se utilice para el transporte de la correspondencia; ésta, en sobre o en cubierta, cuando circule por las estafetas, está libre de todo registro; su violación está penada por la ley (art. 16).

estampillas. En el sistema administrativo mexicano con este término se aludía a sellos fiscales que se estampaban, imprimían o pegaban a los papeles o documentos en que se asentaba una diligencia pública o judicial y que ameritaba un pago en efectivo. Se trata de una forma de recaudación que fue prohibida a los estados por reforma del año de 1896 (art. 111, fracc. III), prohibición que fue reiterada por el constituyente de 1917 (art. 117, fracc. III). Se estimó que esa forma de cobrar impuestos correspondía en forma exclusiva a la federación; ésta hizo uso de ella hasta hace algunos años.

estanco. A decir de Escriche:

El embargo o prohibición del curso y venta libre de algunas cosas, o el asiento

que se hace para apropiarse la venta de las mercancías y otros géneros, poniendo coto para que no se vendan sino por determinadas personas y a precio fijo. También se llama *estanco* al sitio, para-je o casa donde se venden los géneros o mercancías que se hallan estancados.

Se utilizó el término con vista al hecho de que se trataba de una actividad que no estaba a disposición de todos y de que, de alguna forma, los efectos no circulaban. Fueron objeto de estanco el azogue o mercurio, el tabaco, la pólvora, la sal, los cerillos y otros. El constituyente de 1857 prohibió los estancos (art. 28), cosa que ratificó el de 1917 (art. 28).

estatal. Pertenciente o relativo al estado.

Del estado. En la terminología jurídico-política mexicana, el término ha sido usado en forma reiterada desde el siglo XIX hasta el presente, sin que exista tratadista de nota que disienta, como referido a las entidades que integran la federación mexicana; con ello se ha atendido a lo que disponen los diccionarios y autoridades de la lengua.

En algunos países de América del Sur es frecuente que, para referirse a lo relativo a los estados miembros de una federación, se utilice el término *estadual*; el mismo no aparece en los diccionarios autorizados de la lengua; el español no lo admite. Con su uso se pretende aludir a las entidades federativas, con el fin de distinguirlo del uso que se hace de él en la teoría del esta-

do. La ciencia constitucional no tiene por qué recurrir a ese término espurio, si desde hace más de 170 años ha utilizado, con toda propiedad, el término *estatal*.

estatuto de gobierno. Cuerpo normativo que regula la organización política del Distrito Federal. Regula el ejercicio de las facultades y atribuciones de los poderes federales y el de las autoridades locales. El congreso de la unión es el facultado para expedirlo y reformarlo. En el Distrito Federal hace las veces de constitución; tiene una jerarquía superior; las leyes que emite la asamblea legislativa le son inferiores, por lo mismo deben estar de acuerdo con él. En el plano federal, en estricto derecho, tiene idéntica jerarquía a la que se reconoce a las restantes leyes que expide el congreso de la unión. No hay fundamento para suponer que tenga una jerarquía superior. Puede ser modificado a través de una ley que éste expida con posterioridad. Por ser una ley que emana del congreso de la unión, el facultado para promulgarlo es el presidente de la república. Como una excepción a lo dispuesto por la fracc. I del art. 89, su aplicación corresponde, de manera preferente, a las autoridades del Distrito Federal. Lo anterior no excluye que lo hagan el presidente de la república en las materias que no han sido confiadas a las autoridades locales (art. 122, disposición B), al senado, en materias específicas, como en lo rela-

tivo al nombramiento y remoción del jefe de gobierno (art. 76, fracc. IX) y la comisión permanente (art. 122, disposición F).

La reglamentación del estatuto de gobierno corresponde a la asamblea legislativa. A pesar de lo dispuesto por la fracc. I del art. 89 constitucional, que establece como regla general que el presidente de la república ejerce su facultad reglamentaria por lo que toca a las leyes que expide el congreso de la unión, la fracc. IV de la disposición B, del art. 122, establece una excepción: su facultad de proveer en la esfera administrativa está referida a las leyes del congreso de la unión relativas al Distrito Federal; debe entenderse que con excepción del estatuto, por cuanto a que anteriormente ha hecho una mención especial a él. La facultad reglamentaria que corresponde al jefe de gobierno está referida a proveer en la esfera administrativa las leyes que emite la asamblea legislativa.

La facultad genérica de iniciar leyes que se confiere al presidente de la república mexicana (art. 71, fracc. I), tiene una manifestación específica adicional, pero limitada: la de iniciar leyes ante el congreso de la unión en lo relativo al Distrito Federal; no puede iniciar decretos (art. 122, disposición B, fracc. I). Tampoco es exclusiva, también lo pueden hacer los diputados y senadores al congreso de la unión y las legislaturas de los estados (art. 71, fraccs. II y III) y la asamblea legislativa (art. 122, disposición C, fracc. V, inc. ñ).

El estatuto de gobierno en vigor es de 1994.

exacción. Del latín *exactio*. En la constitución se utiliza el término en su sentido de exigir el pago de un impuesto, tributo o derecho:

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso: [...] VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;

El término se introdujo a la constitución en 1896 cuando, con el fin de acabar con las alcabalas, se reformó el art. 111 de la constitución de 1857, parecido al actual 117, para adicionarle las fraccs. III a la VII. En algunos textos de la constitución, oficiales y privados, por causa de una errata, se usa el término *exención*, que cambia notablemente el sentido de la fracc. VI del art. 117.

exención. De eximir, éste del latín *eximere*, quitar, liberar. Dispensar o sustraer a alguien de una carga fiscal. El término aparece en los arts. 28: “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las *exenciones de impuestos* en los términos y condiciones que fijan las leyes”, y 115, fracc. IV, inciso e): “Las leyes federales no limitarán la facultad de

los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos *a)* y *e)*, ni concederán exenciones en relación con las mismas.”

Antes de 1982, a nivel local, con el fin de atraer inversiones, crear empleos y con todo ello incrementar el desarrollo económico, fue frecuente el que se concedieran exenciones por plazos prolongados: 10, 15 o 20 años. Esto ya no es posible. Debido a que no se dispuso que la reforma constitucional tuviera aplicación retroactiva, ella sólo se aplica para las situaciones venideras; no modifica los privilegios concedidos ni, mucho menos, los desaparece. Debe estarse a lo dispuesto en los decretos que concedieron las exenciones. Es evidente que los plazos no pueden ser ampliados ni renovados.

Subsiste, respecto de los bienes de dominio público, sean de la federación, de los estados o municipios, el privilegio de no cubrir los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria a que se hace referencia en el inciso *a)* de la fracc. IV del art. 115 citado.

No se trata de una auténtica exención; el estado, por ser un ente de derecho público, lleva a cabo actos de autoridad y de servicio que no van encaminados a procurar una utilidad económica, no son hechos impositivos; por su parte, los bienes que le pertenecen, en la mayoría de los casos, están al servicio directo de la población. El gravar la actividad del estado implicaría encarecer sus servicios. En el fondo, el estatuto especial que rige su actividad

y sus bienes tiene como razón de ser un principio elemental: por economía, nadie puede ser acreedor y deudor de sí mismo. Ciertamente en un sistema complejo como lo es el federal, en el que coexisten dos fuentes de autoridad impositiva, una de ellas pudiera verse tentada a gravar los bienes del otro y con ello obstaculizar o impedir el que la otra pueda cumplir con sus funciones; para evitarlo se ha previsto que los bienes del dominio público de la federación, estados y municipios estén a salvo de los pagos de impuestos a que se alude en la indicada fracción; no se trata técnicamente de una exención, se está frente a un hecho no imponible; tampoco se trata de una exención cuando a las personas que tienen nullos o mínimos recursos se les pone al margen de la actividad contributiva; aquí se aplica un principio que regula la facultad impositiva, el de economía, los gastos que se hacen para obtener un impuesto no deben exceder de su monto, y las personas de escasos recursos, mientras viven, cuando mueren, gozan de lo que tienen puesto y de lo que comen en un día, eso pudiera ser objeto de gravamen, sin embargo los gastos a realizar serían superiores a los ingresos a obtener. Ello explica la virtual exención que los beneficia.

En el texto constitucional se nota cierta deficiencia; no hay duda de que respecto de la disposición anterior, se trata de contribuciones, por lo que es admisible que no deben ser cubiertas por los entes de derecho público aludi-

dos; pero por lo que hace al inciso e), que se refiere a los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios, técnicamente no se puede hablar de que se trata de contribuciones, es claro que se trata de derechos, por lo que la situación de privilegio en rigor no se puede hacer extensiva a este último concepto.

Giannini sostiene:

Pero la mayor parte de las exenciones se establecen con el fin de sustraer a la carga fiscal y, por tanto, facilitar el desarrollo de una cierta actividad económica que en un determinado momento se estima conveniente favorecer en defensa del interés general. Con este fin el legislador puede disponer que las concretas situaciones de hecho que respondan a tal exigencia queden exentas tan sólo durante un determinado espacio de tiempo, transcurrido el cual se presume que aquéllas, superadas las dificultades del periodo inicial, pueden soportar la carga tributaria normal.

Las exenciones pueden ser permanentes o temporales; hasta el siglo antepasado en México, los bienes de la iglesia gozaban de una exención permanente, parecida a la que actualmente existe para los bienes de dominio público; ya han desaparecido. Las que se dieron y que de alguna manera se sigan dando en los ámbitos federal y local, en teoría son temporales.

Las exenciones son excepciones a la regla general, por lo mismo sólo pue-

den ser concedidas por el autor de la ley fiscal, por quien fija las contribuciones y tasas: el congreso de la unión y las legislaturas. La autoridad ejecutiva, con vista a circunstancias de hecho, puede no ejercer su facultad recaudatoria, pero no puede otorgar exenciones.

La prohibición que en forma expresa existe tanto para el congreso de la unión como para las legislaturas, tiende a evitar el que se prive a los ayuntamientos, que carecen de autonomía, de sus rentas; está encaminada a impedir que un tercero se muestre generoso con los bienes ajenos y disponga de los recursos de una persona que no puede determinar por sí ni las fuentes impositivas ni los montos y, en cambio, tiene determinados en forma expresa los servicios que debe prestar.

Bibliografía

Giannini Achille, Donato, *Instituciones de derecho tributario*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1957.

expendedor. Aunque el término cuenta con un significado genérico: toda persona que expende, es decir que vende al por menor, en la constitución se utiliza para referirse a quienes venden al menudeo periódicos o revistas en puestos fijos o semifijos. Ella obliga al congreso de la unión, legislaturas de los estados y asamblea legislativa a dar leyes por las cuales se evite que los ex-

pendedores sean encarcelados por delitos de prensa (art. 7°).

expropiación. Acto por virtud del cual el estado mexicano, federación y entidades federativas, por causa de utilidad pública, mediante indemnización, priva a un particular de un bien y lo hace ingresar al patrimonio público. Está prevista en el párrafo segundo del art. 27: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.” La acción de la autoridad administrativa está neutralizada por el art. 14, que establece una regla general, que no admite excepciones: “Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, ...”

La institución ha aparecido en casi todas las constituciones que han estado en vigor. La justifica la consideración de que sobre los intereses particulares están los de la colectividad.

Las expropiaciones las hace la autoridad ejecutiva con fundamento en la ley; ésta puede ser federal o local. Los municipios, mediante sus ayuntamientos, carecen de la facultad para hacerlo; cuando por causa de utilidad pública es necesario ingresar al patrimonio del municipio un bien, quien lo hace, por regla general, es el gobernador. Aunque la práctica demuestre lo contrario y la corte se haya prestado a sancionar una interpretación errónea, la verdad es que el pago de la indemnización

debe ser anterior o simultáneo a la expropiación. El particular afectado, si el bien no es destinado para el fin para el que fue expropiado dentro de un plazo de cinco años, puede reclamar su reversión de acuerdo con el art. 9° de la *Ley de Expropiación*. En la ley se regulan otras figuras como son la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio. La expropiación se debe hacer para alcanzar los fines del estado o en interés de la colectividad.

extradición. Según Manzini:

es un acto administrativo, de mutua asistencia represiva, internacional, mediante el cual nuestro estado hace a un estado extranjero, previa intervención de la garantía jurisdiccional, o recibe del mismo, la entrega de un imputado o de un condenado para los fines del procedimiento penal o de la ejecución de la condena.

La figura de la extradición tiende a proteger dos tipos de valores; por un lado los de la sociedad en la que se ha cometido un hecho delictuoso y del que el presunto responsable se ha sustraído al huir de ella; en estos casos, como dice Diego Covarrubias, a quien cita Luis Jiménez de Asúa, se aconseja la extradición para procurar el castigo del delincuente en el lugar en que éste cometió su crimen; ve a la ejemplaridad del castigo con el fin de atemorizar; el castigo debe ser impuesto por la socie-

dad que se siente ofendida; una última razón es la comodidad y seguridad en el proceso de castigo.

El proceso de extradición, por lo que ve al presunto delincuente, persigue el respeto de ciertos valores: proteger su libertad a fijar su domicilio dentro del territorio nacional o dentro del territorio de un estado; el derecho a no salir de determinado territorio cuando no lo quiere hacer; cuando se es perseguido político, a no ser devuelto a su lugar de origen; cuando se ha sido esclavo, no obstante ser delincuente, a no ser devuelto a su país de origen. El sistema jurídico mexicano, tratándose de extradición internacional, ha negado a la autoridad administrativa el resolver lo relativo a una solicitud de extradición y, aunque no con todo el rigor de un proceso penal ordinario, ha dado intervención exclusiva a las autoridades judiciales tanto federales como locales; con ello se intenta hacer operante el principio *nulla traditio sine lege*.

Todas las precauciones tienden a evitar que mediante una solicitud de extradición se esté ocultando un real y efectivo deseo de venganza. La extradición procura fines justicieros y de seguridad jurídica.

Al fin y al cabo por lo que hace al proceso de extradición, con vista a respetar la garantía individual a fijar su residencia, la libertad jurídica y a los requerimientos de castigo y ejemplaridad, la ley ha establecido procedimientos especiales sumarísimos. En el caso de la extradición entre estados, ésta es

de carácter administrativo pues se encomienda a las respectivas procuradurías de justicia locales; si la extradición se lleva a cabo entre países distintos se requiere la intervención del juez, del que no se obtiene una sentencia de condena o absolución, se limita a resolver si se obsequia o no la solicitud. Ésta, si bien aparentemente puede ser considerada como una actividad administrativa, no puede dejar de reconocerse que la autoridad judicial, cuando conoce de una solicitud, está realizando una función netamente jurisdiccional; está obligada a determinar la presunta responsabilidad del extraditado con vista a pruebas ofrecidas tanto por el acusador requirente, como por el acusado y su defensor; determina con vista a pruebas si se trata de un perseguido político o no; si no se trata de un ex esclavo, reo militar o alguien a quien se pueda aplicar la pena de muerte.

La extradición entre estados debe ajustarse a los términos de los convenios de colaboración que celebren las entidades entre sí o con el gobierno federal. Para tramitar la extradición internacional debe estarse a lo dispuesto por la constitución, los tratados internacionales y las leyes reglamentarias.

La extradición, en sus dos modalidades, por lo que toca a los estados, está prevista en el art. 119 que dice:

Cada estado y el Distrito Federal tienen obligación de entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento

y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera.

En estos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición, será bastante para motivar la detención hasta por 60 días naturales, cuando fuere internacional.

El artículo establece una excepción expresa a la garantía individual consignada en el art. 19, que prescribe que ninguna detención puede exceder del término de tres días.

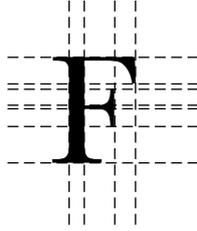
No existe fundamento constitucional para que el congreso de la unión reglamente el segundo párrafo del art. 119. La ley reglamentaria del art. 119, de 9 de enero de 1954, carece de base legal. La reglamentación de la constitución no siempre corresponde al congreso de la unión. Con vista al art. 124, más que otorgada la facultad de llevar al detalle el art. 119, la tiene prohibida. Tal facultad, en principio, puede afirmarse que les corresponde a los estados; pero éstos sólo pueden hacerlo dentro de su territorio, mas no pueden emitir bases generales para toda la república. A lo largo de las 30 fracciones del art. 73 no se desprende que el poder legislativo esté facultado para expedir una ley reglamentaria del art. 119; no se puede afirmar jurídicamente que cuando una disposición constitucional requiere reglamentación ésta corresponda necesariamente al congreso; mucho menos se puede hacer tal afirmación cuando la

disposición se encuentra enmarcada en un capítulo titulado "De los estados de la federación"; cuando la constitución, en estos casos, otorga una facultad tiene el cuidado de decirlo de manera expresa; así por lo que toca a desarrollo urbano, la fracc. VI del art. 115 habla de una ley federal; el art. 121 es más claro y preciso, dispone que el congreso, por medio de leyes generales, prescribirá la manera según la cual se dé entera fe a los actos y registros realizados en otra entidad federativa. No existe un poder residual o inmanente a favor del punto de vista de que en caso de una disposición constitucional relativa a los estados requiera ser reglamentada, esa función le incumba por fuerza al congreso de la unión.

Lo relativo a la reglamentación de la forma y términos en que un estado debe tramitar una solicitud de extradición nacional, no es del todo claro que corresponda a la federación; al fin y al cabo es una obligación a cargo de los estados, respecto de personas que se encuentran dentro de su territorio y que gozan, por esa razón, de los derechos que a favor de los individuos consagra la constitución. Hay un fundamento jurídico para que la federación regule la extradición de reos internacionales.

Bibliografía

Manzini, Vincenzo, *Tratado de derecho penal*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1953.



facultades. En la constitución, por *facultades* se entiende aquellas materias respecto de las cuales pueden actuar válidamente los poderes públicos previstos por ella. Para el caso no importa que los poderes sean federales o locales. El congreso de la unión (art. 73), el presidente de la república (art. 89) y los tribunales federales (arts. 103 a 107) gozan de facultades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales. Respecto de materias administrativas cuentan, además, con atribuciones (*véase*).

Los órganos, como la comisión permanente del congreso de la unión, gozan de atribuciones, no de facultades (art. 78). En el art. 122 a la asamblea legislativa, jefe de gobierno y tribunal superior no se les reconoce la calidad de poderes; son denominados *autoridades*. No obstante ello, se reconoce que gozan de facultades.

facultades coincidentes. Aquellas que pueden ejercer válidamente, sin existir invasión de competencia entre, la federación y los estados; son una excepción a la distribución de competencias que se desprende del art. 124 constitucional; sólo se pueden dar cuando exista texto fundamental que así lo

autorice, en los restantes casos prevalece el principio de que lo conferido a la federación lo tienen prohibido los estados y lo no otorgado expresamente a los poderes federales se entiende reservado a los estados.

En el sistema mexicano actual surgieron a raíz de la reforma introducida a la constitución en 1883, por la cual se facultó al congreso de la unión para expedir códigos de minería y comercio (art. 72, fracc. X); por virtud de la reforma, la competencia para conocer de los juicios mercantiles recayó en los tribunales federales, éstos pronto se mostraron incapaces para conocer y resolver el cúmulo de negocios que llegó a su conocimiento; ante esa circunstancia, en 1884 se reformó la constitución de 1857 en su art. 97, fracc. I, para los efectos de atribuir competencia en la aplicación de las leyes federales, en negocios que llegaren a afectar intereses particulares, a los jueces de los estados, del Distrito Federal y territorios.

El constituyente agregó un caso más, el previsto en el último párrafo del art. 117, que faculta tanto al congreso de la unión como a las legislaturas para legislar sobre la misma

materia: combate al alcoholismo. En la actualidad existen otros casos, por ejemplo los previstos en la fracc. V del art. 121, en cuanto a educación profesional y expedición de títulos profesionales (*véase*) y el que consigna la fracc. XII del art. 107, que faculta a los tribunales locales a conocer de materia de amparo.

facultades concurrentes. Corresponden a los poderes federales, pero en ciertas circunstancias pueden ejercer válidamente los poderes de los estados, entre tanto aquéllos no las ejerzan. Fueron producto de la práctica y de la jurisprudencia estadounidense, con su uso se pretendió cubrir los vacíos de poder que dejaban los primeros poderes federales.

La actuación de los poderes locales en materias federales se consideró válida entre tanto la federación no ejerciera su atribución; la intervención local cesaba automáticamente al momento en que la federación regulaba o asumía su facultad.

Esa actuación se basaba en un hecho histórico: el campo de acción de los poderes federales se había integrado por contribuciones que habían hecho los estados preexistentes, que en algún tiempo las facultades que ellos gozaban, habían pertenecido a las colonias y, si bien habían renunciado a ellas, lo habían hecho con el fin de que se ejercieran; por ello, ante el vacío de poder, como un ejercicio de una facultad residual, se consideró que les

seguían correspondiendo a los estados, por ello la jurisprudencia y la doctrina estadounidense declararon válida la intervención temporal de los estados.

No pueden ser objeto de facultades concurrentes las materias que ameritan una reglamentación general, las que estén prohibidas a los estados (arts. 117 y 118), o hayan sido atribuidas en forma exclusiva o privativa a los poderes federales (arts. 29, 74, 76 y 105).

En la constitución y en la práctica existen casos de facultades concurrentes (art. 118, fracc. III).

También se denominan *concurrentes* aquellas facultades en las que, con base en una ley del congreso de la unión, los poderes federales, los de las entidades federativas y los ayuntamientos, intervienen en lo relativo a asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, pesca y acuicultura, fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa (art. 73, fraccs. XXIX-C, XXIX-G, XXIX-L y XXIX-N).

facultades extraordinarias. Acto del congreso de la unión por el cual delega en el presidente de la república parte de sus facultades legislativas en forma temporal y con vista a un decreto de suspensión de garantías (*véase en suspensión de garantías el nuevo texto del art. 29*).

En la actualidad ya no existe duda de que se trata de facultades legis-

lativas; ésa es la razón por la que el congreso de la unión es el único que puede otorgarlas. Se trata de una de las dos excepciones que existen en los principios de división de poderes y de que la legislativa es una función colegiada, que se deriva del art. 49; la otra es la prevista en el art. 131.

Por virtud del acto del congreso de la unión mediante el cual concede facultades extraordinarias al presidente de la república, en los términos del art. 29 constitucional, éste es autorizado en forma temporal y transitoria, a ejercer un cúmulo de facultades expresamente determinadas, que de manera ordinaria son confiadas a un órgano colegiado.

El congreso de la unión no desaparece como poder, sigue existiendo y está facultado para ejercer las facultades que le ha conferido la constitución, incluso las legislativas, en las materias que no son susceptibles de delegación o que no han sido concedidas al ejecutivo; aún más, por lo que toca a éstas, no hay ninguna duda de que esas facultades le siguen correspondiendo, sólo que temporalmente ha declinado su ejercicio; la titularidad que para el congreso deriva de la constitución no se pierde por el hecho de la concesión dada de acuerdo con el art. 29 constitucional. Obviamente conserva su facultad de vigilar y juzgar.

Del sistema que norma la institución de las facultades extraordinarias se infiere que continúa siendo aplica-

ble el principio de legalidad: por ser el presidente de la república una autoridad, le corresponde como campo de acción todo aquello que le confiere la constitución y la autorización del congreso de la unión, lo no conferido o autorizado lo tiene prohibido.

Cuando se alude a facultades extraordinarias se hace referencia sólo a un hecho simple: una traslación temporal del ejercicio de parte de la actividad legislativa. No hay una desaparición de poderes ni una alteración de la distribución de competencias que ha hecho la constitución. Ellas, siguiendo el modelo romano, están encaminadas a salvar las instituciones, en el caso concreto mexicano, la constitución y el marco legislativo ordinario que de ella emana, no a suplantarlo o destruirlo.

Las facultades extraordinarias, como acto accesorio, siguen la suerte de lo principal: el decreto de suspensión de garantías individuales; existirán y podrán ser ejercidas mientras aquél esté en vigor.

Las leyes y decretos emitidos por el presidente de la república en uso de facultades extraordinarias serán válidas, estarán en vigor, mientras subsista el estado de suspensión de garantías individuales; éste las origina y con él desaparecen. Se emiten con el fin de hacer frente a una emergencia; no tienen razón de ser cuando ella ha cesado, se ha realizado la condición fijada o vencido el plazo establecido para que tenga vigencia.

Ninguna circunstancia, grave o especial, puede motivar que, sin existir una previa suspensión de garantías, se otorguen facultades extraordinarias al presidente de la república. Las que se han otorgado sin mediar dicha condición, han sido violatorias del art. 29 y el hecho de que la corte haya declarado constitucionales los actos legislativos del presidente de la república tiene como explicación un acto de servilismo.

Las facultades extraordinarias sólo pueden ser conferidas al presidente de la república, no pueden serlo ni a los secretarios de estado ni a los gobernadores de los estados. Ésa es la única salvedad que permiten los arts. 29, 49 y 131.

Al art. 131, por cuanto a que establece una excepción al principio general de división de poderes que se desprende del art. 49, corresponde una interpretación restrictiva; no es susceptible de comprender otras materias que no sean las expresamente enumeradas en él.

Las leyes dadas por el presidente de la república en uso de facultades extraordinarias requieren, para su entrada en vigor, de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de acuerdo con los arts. 3º y 4º del código civil. Es el conocimiento que se adquiere o presume por virtud de la publicación de una ley el que la hace obligatoria y aplicable. La publicidad del acto legislativo es necesaria aun en los casos de suspensión de garan-

tías y tratándose de leyes de emergencia. El cumplir con este requisito es más indispensable por cuanto a que las consecuencias que para los habitantes del país derivan de este tipo de leyes son más nocivas, drásticas o graves.

Es factible que el congreso de la unión prorrogue la vigencia de una suspensión de garantías una vez llegado el plazo fijado o realizada la condición establecida; en estos casos queda a su criterio el prorrogar o no la concesión de facultades extraordinarias; en todo caso se requerirá una declaración expresa para que éstas continúen en vigor.

Facultades que pueden ser delegadas

Existen ciertos principios que determinan los criterios generales en relación con las materias que son susceptibles de ser delegadas por el congreso de la unión al presidente de la república; ellos se desprenden de los textos constitucionales y de la naturaleza de la institución.

En principio es delegable sólo la actividad legislativa que ha sido atribuida al congreso; ésta es la primera regla general, independientemente de que la misma sea susceptible de ser afinada y pueda ser objeto de excepciones. El art. 29 alude a autorizaciones, sin dar mayores detalles; pero el art. 49 precisa que se trata de leyes: “en ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del art. 131, se

otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Es lógico que sea así; tenía que existir congruencia en los textos fundamentales; el art. 29 alude a prevenciones generales en lo relativo a suspensión de garantías individuales.

De acuerdo con el art. 70 la actividad del congreso de la unión sólo puede derivar en una ley o en un decreto; no existe constitucionalmente más alternativa; corrobora ese punto de vista el artículo siguiente.

De esas dos formas en que puede manifestarse la acción del congreso son susceptibles de ser delegadas sólo las materias que habiéndole sido atribuidas pueden derivar en una ley; ésa es la inferencia lógica que debe desprenderse del art. 49 antes citado. No es factible que el congreso delegue el ejercicio de aquellas materias que necesariamente deriven en un decreto. El otorgamiento de facultades es una institución de interpretación estricta, sólo puede estar referida a los actos expresamente determinados por el texto fundamental, éste alude sólo a la actividad legislativa.

Las materias que son objeto de decreto, por lo general, están referidas a ciertos momentos, circunstancias o materias, que no tienen el atributo de ser generales ni abstractas, por lo mismo no son susceptibles de auxiliar en los casos de una emergencia o situación grave, que son los supuestos previstos en el art. 29 y que pueden motivar tanto la suspensión, como el

otorgamiento de facultades extraordinarias.

El congreso puede delegar en el presidente de la república el ejercicio temporal de todas aquellas facultades que le corresponden y que sea necesario ejercitar en forma unipersonal, rápida, enérgica y sin deliberaciones con objeto de hacer frente a una situación de emergencia.

Las facultades a delegar serán sólo aquellas que en forma directa y eficaz permitan hacer frente a la emergencia. Es la naturaleza de ésta la que determina cuáles son las materias susceptibles de ser delegadas; así, por ejemplo, para el caso de que se recurra a la suspensión de garantías y otorgamiento de facultades por una epidemia, es de suponerse que deben ser transmitidas al presidente las facultades que tiene el congreso en cuanto a salubridad.

Con vista en los criterios anteriores, en principio, de las facultades que enumera el art. 73, son susceptibles de ser delegadas las siguientes: la de cambiar la residencia de los poderes federales (fracc. V); en relación con el Distrito Federal, la de legislar en todo lo relativo a él, sin comprender las facultades que se reconocen a la asamblea de representantes (art. 122); la de decretar impuestos (fracc. VII); la de contratar empréstitos sin consentimiento del órgano legislativo (fracc. VIII); la de impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones (fracc. IX); todos los rubros consigna-

dos en la fracc. X, con excepción de la relativa a establecer el banco único de emisión, debido a que la ley que prevé la existencia de dicha institución ya ha sido expedida, a lo que más puede autorizarse al ejecutivo es a modificarla y, en su caso, suspender temporalmente su actuación; la de crear y suprimir empleos; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (fracc. XI); la de dictar leyes relativas a presas de mar y tierra, derecho marítimo de paz y guerra (fracc. XIII); respecto de las fuerzas armadas puede ser delegada la facultad de alterar las leyes que las organizan y reglamentan (fracc. XIV); la de organizar y reglamentar la guardia nacional, sin alterar su estructura democrática ni su dependencia de los gobiernos de los estados, cuando ella se encuentre dentro de sus respectivos territorios (fracc. XV); la de alterar y aun derogar las leyes vigentes y expedir otras nuevas en relación con nacionalidad, condición jurídica de extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración y salubridad general de la república; en casos de suspensión de garantías y de otorgamiento de facultades extraordinarias, si las razones que las ameritaron tienen que ver con materias de salubridad, el consejo de salubridad general, ya que depende directamente del presidente de la república, puede cesar de manera temporal en el ejercicio de las funciones que la constitución le confiere (fracc. XVI); para alterar y aun sustituir las leyes

vigentes sobre vías generales de comunicación, postas, correos y aguas de jurisdicción federal; el congreso de la unión no le puede delegar la facultad de legislar en materia de vías locales de comunicación ni en lo relativo a aguas confiadas a los estados (fracc. XVII).

Son susceptibles de ser delegadas las facultades que la constitución le confiere al congreso para legislar sobre el valor de la moneda y modificar las leyes existentes sobre casa de moneda; aunque formalmente no existe impedimento para que autorice al presidente para regular lo relativo a un sistema general de pesas y medidas, existe un impedimento de hecho para que se haga, no hay razón válida que permita suponer que con una autorización de esa naturaleza se pueda hacer frente a una contingencia grave que pudiera llegar a presentarse en el país (fracc. XVIII); para alterar las reglas que legalmente existan en relación con la ocupación y enajenación de terrenos baldíos (fracc. XIX); la relativa a organizar el cuerpo diplomático y consular (fracc. XX); a crear tipos y sanciones penales (fracc. XXI); a conceder amnistías (fracc. XXII); las que le corresponden en lo relativo a establecer, organizar y sostener instituciones educativas además de unificar y coordinar la educación (fracc. XXV); la de establecer contribuciones sobre los conceptos a que alude la fracc. XIX; para modificar y aun suspender las leyes acerca de la planeación nacional

(fracc. XXIX-D); las que lo autorizan a expedir leyes sobre programación (fracc. XXIX-E); las que lo autorizan a emitir leyes respecto de la inversión extranjera, transferencia de tecnología (fracc. XXIX-F); la de expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, estados y municipios en lo relativo a protección y preservación del ambiente (fracc. XXIX-G); si bien no puede delegar su facultad de instituir tribunales de lo contencioso administrativo, sí puede transmitir la facultad de establecer las normas que regulen los procedimientos y los recursos (fracc. XXIX-H).

Facultades que no pueden ser delegadas

Existen materias que no son susceptibles de ser objeto de delegación al ejecutivo por parte del congreso de la unión; en algunos casos la negativa se desprende de la naturaleza de ellas, en otros, de la interpretación rigurosa y técnica constitucional:

No pueden ser objeto de delegación las facultades que constitucionalmente corresponden a los poderes de los estados; el congreso de la unión sólo puede conceder al ejecutivo el ejercicio temporal de aquellas facultades que por ley le corresponden; no está facultado para ir más allá, no puede dar lo que no le ha sido asignado por la constitución.

El presidente de la república mexicana no puede ser facultado para expedir un código civil que regule las

relaciones entre particulares y que sustituya los que estén en vigor en cada una de las entidades federativas. Lo anterior no implica que indirectamente, mediante la suspensión de garantías individuales, se puedan afectar y alterar vínculos jurídicos que se den entre particulares.

En estricto derecho no pueden ser objeto de facultades extraordinarias todas aquellas facultades que corresponden al congreso de la unión que no son de naturaleza legislativa; no puede el congreso delegar sus facultades administrativas, como lo son las que para él derivan de los arts. 84 y 85 de la constitución, por lo que hace a nombramiento de presidente interino y sustituto; tampoco puede delegar sus facultades jurisdiccionales y casi jurisdiccionales que derivan a su favor de los arts. 110 y 111 de la constitución.

El congreso de la unión no puede delegar su facultad de admitir nuevos estados a la unión federal (art. 73, fracc. I); le impide hacerlo una circunstancia aparentemente sin importancia: por virtud de la admisión de un nuevo estado se modifica la constitución y esta función, si bien en términos generales se confía a la combinación de órganos a que alude el art. 135 constitucional, en forma excepcional, en casos expresamente previstos y limitados, ella ha sido confiada sólo al congreso de la unión; éste es uno de ellos, y el único que la puede ejercer es el órgano previsto por la constitución.

El presidente de la república no puede ser facultado para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, ésta es una función que ha sido confiada a una combinación de órganos: congreso de la unión, previa solicitud de los interesados, presidente de la república y legislaturas de los estados (art. 73, fracc. III). El presidente Benito Juárez, en uso de facultades extraordinarias, dispuso la creación de los estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos; carecía de facultades para hacerlo, el congreso no podía darle esa autorización, incluso él no lo podía hacer; fue algo excepcional, sólo la autoridad moral y política de que gozaba el presidente Juárez le permitió llegar a ese extremo.

Tampoco se le puede facultar para que, en sustitución del senado, arregle los problemas de límites territoriales que pudieran darse entre dos o más estados; en principio se trata de una facultad administrativa, por ella el senado certifica la ausencia de violencia, dolo o daño para alguna de las partes contratantes; por otro lado, la intervención que se confiere al senado siempre es a petición de las partes contratantes y previo convenio que ellas han celebrado (art. 76, fracc. X). Ésta es una posibilidad, la otra es la contenciosa, su conocimiento y resolución ha sido confiada al senado (art. 76, fracc. XI).

Si bien puede ser autorizado para legislar en lo relativo al Distrito Federal, no existe la posibilidad de que al-

tere la forma de gobierno que, de conformidad con el art. 122, debe tener ese ente que ha sido constituido como asiento de los poderes de la federación. No es factible que se deleguen en el presidente las facultades que la carta magna confiere a la asamblea legislativa, tampoco puede declararse desaparecido dicho órgano, alterarse su composición y funcionamiento, ni la del tribunal superior de justicia que ahí funciona.

No es factible que el congreso de la unión renuncie a la intervención que la constitución le confiere en materia de guerra; siempre será necesaria su anuencia para que exista una declaración de ella. Ésta puede derivar en actos complementarios a los que deba corresponder la forma y la calidad de ley, pero, en esencia y principio, se trata de un acto administrativo que para tener validez requiere el concurso de la voluntad del presidente y del congreso (art. 73, fracc. XII). No es delegable la facultad que tiene el congreso relativa a dar la ley orgánica de la entidad de fiscalización de la federación (art. 73, fracc. XXIV), sí puede autorizarlo a alterar dicha ley. Tampoco lo son sus facultades administrativas de otorgar licencias y aceptar la renuncia del presidente de la república (art. 73, fraccs. XXVI y XXVII). No puede renunciar y delegar temporalmente la función que se le confiere en lo relativo a facultades implícitas (art. 73, fracc. XXX), si bien se trata de una función legislativa, con el fin de impedir que el campo

federal se acreciente en forma indebida, la constitución confió la función de reconocer la necesidad de aquéllas al congreso.

No son susceptibles de ser delegadas en el presidente de la república las facultades que en forma exclusiva se han atribuido a cada una de las cámaras que integran el congreso de la unión. En principio, por cuanto a que sólo pueden serlo las de carácter legislativo, mas no las administrativas, que es la característica que distingue a dichas facultades.

El delegar dichas facultades sería desconocer el atributo de exclusividad que se les asigna en los arts. 74 y 76. Impide también hacerlo la naturaleza misma de las facultades; no es factible que se le atribuya la función que compete a la cámara de diputados relativa a evaluar el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la federación (art. 74, fracc. II).

En principio no existe impedimento constitucional para que el ejecutivo altere el presupuesto anual de gastos, se trata de una función que ha sido confiada al congreso de la unión (art. 126) y que, por lo mismo, éste le puede delegar; lo que no se puede hacer es autorizarlo a él para que en sustitución de la cámara de diputados lo estudie y apruebe. Tampoco son transmisibles sus facultades en lo relacionado con la vigilancia y nombramientos en la entidad de fiscalización superior de la federación (art. 79).

No son delegables las facultades que en forma exclusiva la constitución atribuye al senado; los tratados siempre requerirán su consentimiento; como también para lo relativo a la ratificación de grados militares, la autorización para la salida de tropas nacionales y el paso de tropas extranjeras, certificar la desaparición de poderes de un estado, la resolución de los conflictos que se dan entre los poderes de ellos, el papel que se le asigna en el gran jurado y su función de aprobar el nombramiento de ministros de la suprema corte. Incluso, y por un defecto de técnica de la constitución, haya o no guerra, siempre se requerirá el consentimiento del senado en los casos en que sea necesario disponer de la guardia nacional de un estado fuera de su territorio.

No son delegables, asimismo, las funciones jurisdiccionales que se han conferido a los tribunales de la federación y consignadas en los arts. 103 y 107. Es factible que el presidente de la república, por el decreto de suspensión de garantías individuales y el otorgamiento de facultades extraordinarias, altere las leyes procesales, pero el que lo haga no implica la desaparición de la rama judicial ni el que lo sustituya en el ejercicio de sus funciones.

Por lo que se refiere a la comisión permanente, el art. 78, que consigna el grueso de las atribuciones que le corresponden, no dispone que ellas le son atribuidas en forma exclusiva; no

era factible hacerse esta declaración por cuanto a que su función es supletoria tanto del congreso como de la cámara de senadores; pese a ello, no son susceptibles de ser delegables al presidente de la república. No lo pueden ser por que se trata de atribuciones administrativas; independientemente de esta consideración es de hacerse notar que una de las atribuciones más importantes que le han sido reconocidas, la de convocar al congreso o a cualquiera de las cámaras a periodos extraordinarios de sesiones, es una función que no corresponde al órgano legislativo, por lo mismo no la puede delegar. Nada puede dispensar de la obligación de recurrir a la permanente para que, al reunir el voto de las dos terceras partes de los presentes, acuerde la convocatoria por sí o a instancias del presidente de la república.

Reformar la constitución es una función que ha sido confiada a una combinación de órganos: el congreso de la unión, contando con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada cámara, y la anuencia de la mayoría de las legislaturas estatales. No es función privativa del congreso, por tanto no es susceptible de ser delegable en la persona del presidente de la república. A pesar del impedimento constitucional, el presidente Juárez, en 1861 y en 1862 reformó, recurriendo al expediente de “en uso de las amplias facultades de que me hallo investido”, el art. 124 de la constitución de 1857, entre otros.

Como se afirmó, el congreso puede delegar sólo facultades de naturaleza legislativa en sentido estricto, por lo que no es transmisible la facultad de emitir decretos; así el conceder permiso para que un mexicano acepte una condecoración que le otorgue un gobierno extranjero, no es delegable.

En el siglo XIX fue común que por virtud de decretos de suspensión de garantías se impusieran obligaciones a los gobernadores de los estados, y, asimismo, se previeran facultades adicionales a las que a su favor determinaban tanto la constitución general como las particulares de los estados. Sobre este particular conviene consultar la circular de 12 de enero de 1861, el decreto de 7 de junio de 1861 (arts. 2º y 4º), la circular de 11 de junio de 1861 y el decreto de 8 de mayo de 1868 (arts. 1º, 4º y 5º). No es del todo claro este proceder. Sólo se explica la función de las graves emergencias que lo propiciaron. El congreso de la unión no tenía ni tiene facultades para alterar la distribución de competencias que ha hecho la constitución. No lo puede hacer ni aun en uso de facultades extraordinarias. Se trata de uno de los tantos inconvenientes que tiene el art. 29 constitucional.

facultades implícitas. Aquellas que por mandato constitucional sirven de medio para alcanzar un fin; Tena Ramírez las define como las “que el poder legislativo puede concederse a sí mis-

mo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas”.

El fundamento para que las ejerza el congreso de la unión es la fracc. XXX del art. 73. En las constituciones de los estados también se les reconocen a las legislaturas locales.

Cuando se otorgan facultades extraordinarias al presidente de la república, en los términos del art. 29 hace uso de la facultad para regular el comercio internacional contenida en el art. 131, no puede hacer uso de facultades implícitas, su actuación se debe limitar a lo expresamente concedido o autorizado. Entorpece el funcionamiento de ese tipo de facultades el término *expresamente* que aparece en el art. 124; de alguna forma en técnica jurídica el artículo mencionado es incompatible con la fracc. XXX del art. 73.

Según el mismo autor, Tena Ramírez, sólo justifica el otorgamiento de facultades implícitas el que se reúnan tres requisitos:

- 1º, la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podrá ejercerse;
- 2º, la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda;
- 3º, el reconocimiento por el congreso de la unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el

mismo congreso al poder que de ella necesita...

La existencia de ese tipo de facultades fue anotada por Alejandro Hamilton en *El federalista* y confirmada por la jurisprudencia de la suprema corte de Estados Unidos de América.

Bibliografía

- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1982.
Hamilton, A., *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

falta absoluta. La ausencia definitiva y total del titular de un poder, cargo o una función, por muerte, renuncia irrevocable o destitución. La constitución prevé los procedimientos para cubrir las faltas y designa al responsable de hacerlo (arts. 41, fracc. V, 84 y 122, base primera, fracc. V, inc. *d* y base segunda, fracc. I).

familia. Los arts. 3º, 4º, 123, A, fraccs. XXIV y XXVIII de la constitución prevén la institución denominada *familia*; no la definen; tampoco determinan sus elementos; su composición puede ser diversa, típica y atípica. Esos preceptos establecen derechos a favor de ella; sólo pueden ser ejercidos en forma colectiva: el disfrute de una vivienda digna y decorosa, que los bienes que constituyan el patrimonio familiar sean inalienables, que estén exentos

de embargos y no ser sujetos de gravámenes.

Para los efectos de hacer efectivos esos derechos debe tenerse en cuenta que ella goza de personalidad, sin que se pueda exigir se cubran las formas previstas por el derecho privado para constituir las personas morales.

En lo relativo a la representación, dados los términos del primer párrafo del art. 4º, debe tenerse como representante legal de ese núcleo social al varón o a la mujer que sean los padres de la familia. A falta de ellos, el miembro de la familia que sea mayor de edad y que concurra a reclamar el derecho por la vía de amparo.

fe de erratas. Certificación que hace por sí o a instancias de autoridad competente o de particulares, el responsable de un órgano oficial de difusión, en el sentido de que una publicación, por descuidos u omisiones, contiene errores materiales que la hacen diferente del texto original que le ha sido entregado por el órgano competente y que obra en su poder.

Por ser un error material cometido por el personal del órgano de difusión, jurídicamente la fe de erratas sólo la puede hacer la autoridad responsable de él: director o quien hace sus veces del diario o periódico, con vista al original.

No es válido que un funcionario de la dependencia de la que provino el acto elabore y firme una fe de erratas; tampoco lo es que se publique una

lista de errores sin contener el nombre, firma y cargo del funcionario que la hace. El que se utilice el término *fe* supone que existe alguien que legalmente está facultado para darla y que lo está haciendo en el caso concreto. Cuando lo hace de manera indebida le son aplicables las penas que la ley prevé para aquellos fedatarios que actúan con falsedad.

Cuando por vía de una fe de erratas un funcionario administrativo, sin tomar en cuenta el documento auténtico que le ha sido enviado, por sí o a instancias de sus superiores, modifica un acto, usurpa funciones. No es lícito modificar una ley por vía de la fe de erratas.

No hay límites en cuanto al tiempo, alcances y número para formular una fe de erratas siempre y cuando se trate de auténticos errores que existan en la publicación. Siempre debe prevalecer la voluntad auténtica de la autoridad competente.

Los actos realizados por los particulares bajo el imperio de un texto erróneo, que posteriormente es modificado por una fe de erratas, con vista al principio de seguridad jurídica y de buena fe, deben ser estimados válidos.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

formación de nuevos estados. Constitucionalmente es factible que se formen nuevos estados a costa de los ya existentes; dado que hacerlo implica un atentado contra la integridad territorial de las entidades federativas, la carta magna ha rodeado esa acción de providencias extraordinarias que la dificultan y dilatan. Aquí la constitución alcanza el máximo de rigidez. En el proceso intervienen: el congreso de la unión, contando con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada cámara; los habitantes que hacen la solicitud respectiva; las legislaturas de los estados afectados, el presidente de la república y las restantes legislaturas.

De los términos de la fracc. III del art. 73, jurídicamente los que pueden formular la solicitud correspondiente y presentarla al congreso de la unión, son los habitantes de la fracción o fracciones que pidan erigirse en estado; no se trata de una iniciativa, se trata de una solicitud, pero sin ella los legisladores no pueden iniciar ningún trámite. No es necesario que firmen la solicitud todos los habitantes.

El territorio que pretenda erigirse en estado debe tener como mínimo 120 mil habitantes y se debe acreditar que cuentan con los elementos suficientes para proveer a su existencia política, es decir, por ello debe entenderse que debe reunir los elementos humanos y económicos para cubrir y expensar los puestos de elección po-

pular y de designación que requiera toda administración pública, en las mismas condiciones en que lo hacen las restantes entidades. Los comprobantes deben ser acompañados a la solicitud respectiva, sin este requisito no es factible dar curso a la solicitud.

No es factible formar un nuevo estado a costa de otro; siempre se requerirá el concurso de cuando menos dos; eso es lo que se desprende del contexto constitucional y del principio de integridad territorial de las entidades. La fracc. III antes aludida en forma reiterada alude a los estados y a las legislaturas en plural; así lo hace en el párrafo introductorio, habla de “los existentes”; el inciso tercero se refiere a las legislaturas de los estados; en el sexto y séptimo se insiste en usar el término *legislatura* en plural.

Las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate deben ser oídas antes de dar curso al trámite respectivo; cuentan con un plazo de seis meses para dar su informe; el plazo comienza a contar a partir de la fecha en que se les envía la comunicación, no de la fecha en que la reciben. Su consentimiento debe ser expreso y sin condiciones; su negativa puede ser expresa o tácita; en todo caso su silencio, independientemente de que implique el no cumplimiento de un deber constitucional, por el que tengan que responder los diputados locales en ejercicio, debe ser interpretado en forma negativa, como opuestas a la medida.

La intervención del presidente de la república se limita a un informe que se debe rendir por escrito y dentro de un plazo de siete días naturales; en este caso el plazo comienza a contar a partir del momento en que recibe la solicitud de parte del congreso; es así por cuanto a que el precepto constitucional dispone “contados desde la fecha en que le sea pedido”, una cosa es formular una petición y otra es hacerla llegar a su destinatario. La falta de su informe debe ser interpretada en el sentido de que se opone a la medida. La constitución no da ningún efecto especial a esa intervención; es una simple opinión autorizada que puede o no ser tomada en cuenta.

Cada cámara por separado tiene que consentir con la erección cuando menos por el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Las otras legislaturas deben aprobar la erección por mayoría, para el caso de estar anuentes las legislaturas de los estados afectados, o por el voto afirmativo de las dos terceras partes, para el caso de que se hubieren negado.

Es el propio congreso quien debe emitir las disposiciones necesarias a fin de proveer a la organización transitoria de la nueva entidad, así como disponer el derecho aplicable en ella mientras sus autoridades no emitan la legislación necesaria. La única ocasión en que se formó un estado, siguiendo un procedimiento como el previsto en

la fracc. III del art. 73, fue en 1849, cuando se dispuso la formación del estado de Guerrero.

fraude a la ley. La definición clásica indica que existe fraude a la ley cuando por medios lícitos, apegados al texto de la norma, se logra obtener lo que ésta prohíbe y que constituye su espíritu.

Con el fin de que la figura se integre es necesario que se presenten ciertos elementos: una norma imperativa, un sujeto idóneo, una conducta real y lícita, la obtención de la finalidad prohibida o la alteración del mandato jurídico.

1. Con el fin de que tenga sentido hablar de eludir una norma se necesita partir del supuesto de que ésta es obligatoria; es decir, que la conducta en ella prevista no es potestativa para el sujeto.

Dadas las características de la materia que regula, las circunstancias en que se presenta o el contenido, es necesario que el sujeto se someta a su mandato.

El fraude a la ley, por tanto, sólo se presenta cuando se está en presencia de normas imperativas, tanto si éstas prohíben como si ordenan una conducta; es imposible que se integre en el ámbito de aplicación de normas dispositivas o permisivas, en donde la regla es la autonomía de la voluntad de las partes.

Cabría, preguntarse cuál es la situación de la figura en el caso de las

normas supletorias. El legislador las prevé como un remedio para llenar las lagunas legislativas o convencionales; es evidente que si esta hipótesis se presenta, la supletoria adquiere imperatividad y debe ser aplicada. Si el vacío legal se colma con el único objeto de evitar que la norma supletoria sea aplicada, y adquiera vigencia su consecuencia jurídica, podría pensarse en que se trata de un caso de fraude a la ley.

Es claro, en cambio, que el problema no se presenta en el ámbito de las normas relativas a la interpretación estricta: las de derecho fiscal y penal, por ejemplo. En estos casos el alcance de la obligación legal debe estar explícito en el texto, no puede ampliarse a través de la interpretación. El sujeto puede sustraerse a su aplicación evitando colocarse en el supuesto normativo. La regla sólo es obligatoria cuando se integran todos los elementos del supuesto.

2. El segundo elemento para que el fraude a la ley se presente es la existencia de un sujeto idóneo, en quien se realicen los elementos personales del supuesto jurídico a eludir.

No bastan los vínculos de obligatoriedad general del sistema que se imponen a todo aquel que actúe en su ámbito de aplicación. Una norma resulta imperativa para quien tiene un interés específico respecto de su disposición: esto constituye una vinculación especial que se debe a una conexión aunque sea mínima con la

hipótesis de la norma. Es esta vinculación lo que impele al sujeto a cumplir con la orden contenida en la norma o, en su caso, a buscar el modo de eludir la sujeción a la misma.

3. La maniobra que se requiere llevar a cabo para lograr evadir una norma no puede concebirse sin una intención clara y precisa de lo que se quiere lograr. El elemento de la mala fe, la intención, es constitutivo de la figura del fraude, no podemos pensar en un fraude a la ley sin dolo.

En la doctrina y en la práctica judicial se plantea la posibilidad del fraude a la ley objetivo; se considera que la defensa de la imperatividad normativa en sí, por sí misma; se argumenta asimismo la dificultad que implica la prueba del elemento intencional.

Respecto del primer argumento parece que es excesiva la defensa que se propone, entre otras cosas, porque llegarían a sancionarse conductas que pueden encuadrarse dentro de otras figuras jurídicas, como la violación indirecta, que contiene su propia sanción, o bien anularse la actuación de personas que no pretendían violentar el sistema o que por circunstancias accidentales eludieron un precepto normativo. Esta situación es frecuente en el campo del derecho internacional privado.

No puede negarse que la prueba de la intención supone muchas dificultades; éstas se presentan también en otras áreas del derecho; en general los sistemas jurídicos implementan métodos y presunciones para tratar de

lograrla. No parece que éste pueda ser un argumento definitivo para desestimar un elemento de tal importancia.

4. Los medios empleados en el fraude a la ley deben ser eficaces, tanto desde el punto de vista material, para lograr la finalidad deseada, como desde el punto de vista jurídico, para hacerlo sin incurrir en la sanción impuesta por la norma para su violación.

Para realizar la maniobra pueden emplearse medios de diversas clases, su característica esencial es ser lícitos, no contrariar ninguna de las disposiciones normativas del sistema. Si la conducta realiza la hipótesis normativa y no cumple con lo mandado, existe una violación, pero no un fraude a la ley.

Además de legal, la conducta debe ser real, no simulada; las particularidades de estas dos figuras son diferentes, al igual que sus consecuencias. En la simulación hay una declaración deliberadamente disconforme con la intención, que se realiza vía un acuerdo entre las partes y tiene por finalidad engañar a terceros. Puede tener o no un propósito fraudulento, pero tiene siempre carácter ilícito. Descubierta la simulación se produce la nulidad del acto ficticio y queda en evidencia el oculto que frecuentemente contiene una violación al sistema. El acto de fraude a la ley no es aparente, es perfectamente serio, se quiere tal como se ha realizado, con todas sus consecuencias: de alguna manera es una maniobra más perfecta que la simula-

ción. Sin embargo, sobre todo por lo que se refiere a la simulación relativa, la línea que separa a las dos figuras es muy tenue. En ocasiones la simulación llega a ser un medio para lograr evadir un precepto imperativo, un medio para realizar el fraude a la ley.

En realidad ambas instituciones tienen finalidades diversas, aun cuando las dos tratan de proteger al sistema de las conductas que pretenden escapar de los controles impuestos por el legislador y violentar, aunque de maneras diferentes, el orden jurídico.

En ocasiones el fraude se presenta cuando hay lagunas en la legislación y se realiza por medios que ésta no ha previsto como idóneos para alcanzar el “fin prohibido” y que, sin embargo, resultan eficaces.

Generalmente la norma prohíbe un fin, pero no de manera absoluta, sino en relación con ciertos medios; y de acuerdo con el principio de que todo lo que no está prohibido está permitido, en relación con la actividad de los particulares, es posible lograr la finalidad sin violar la norma; de manera excepcional, cuando el imperativo de la norma es, por algún motivo, de especial importancia, se consideran incluidos todos los medios en la prohibición. En estos casos se recurrirá a la sanción. Es precisamente éste el motivo por el que se considera el fraude a la ley como una excepción que debe manejarse en estrecha relación con la noción de *orden público*.

5. La maniobra del fraude a la ley requiere la intervención o el juego de dos o más normas. Éstas pueden formar parte del mismo sistema jurídico, aunque en general es más frecuente que se dé cuando interactúan sistemas normativos diversos.

Las normas utilizadas pueden incluso no referirse a la misma materia y, desde luego, diferir en lo que se refiere a los supuestos de regulación, a las situaciones materiales concretas que contienen; requieren una conexión respecto de sus finalidades mediatas, sólo así puede lograrse la maniobra deseada.

Para lograr la vinculación de estas normas, sobre todo cuando se trata de disposiciones integradas a ordenamientos normativos diferentes, se requiere un fundamento legal, previsto por el propio legislador, bien sea en forma expresa como en el caso de las normas de conflicto o bien de las que distribuyen competencias entre los órdenes jurídicos que integran los sistemas complejos. Las primeras son comunes a la problemática interna y a la internacional; las segundas generalmente sólo se presentan en la primera.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

fuero. En singular; el término tiene una doble connotación. La primera, la que alude a una jurisdicción especial y diferente.

Los militares, al incurrir en un delito militar o faltar a la disciplina que los rige, están sujetos a la jurisdicción de los tribunales castrenses; los civiles que actúen en complicidad con algún miembro de las fuerzas armadas en la comisión de un delito militar, no pueden ser juzgados por los tribunales militares (art. 13).

El término *fuero*, en cuanto a su segunda acepción, hace alusión a una forma de inmunidad; los diputados y senadores gozan de fuero, no pueden ser juzgados por las autoridades ordinarias cuando incurran en la comisión de algún ilícito, mientras no se emita una declaración de procedencia. Los recintos parlamentarios son inviolables (art. 61).

En esa misma acepción, en el art. 13 se dispone que ninguna persona o corporación puede tener fuero, con lo que se quiere indicar que ante la ley todos son iguales y están sujetos a la jurisdicción de los tribunales.

Con la reiteración de esta disposición en la constitución de 1917, se dio continuidad a las normas emitidas en la década de los cincuenta del siglo XIX, por virtud de los cuales se suprimieron los privilegios e inmunidades de que gozaban la iglesia católica, los religiosos, los colegios, lonjas, consulados y demás tribunales especiales y los miembros que pertenecían a ellos.

fueros. En el derecho hispano al término *fuero* se atribuyeron diversos significados; uno, que por lo general se aplicaba a la organización municipal, aludía a un sistema normativo y tribunales propios y exclusivos. Eran:

Las cartas expedidas por los reyes, o por los señores en virtud de privilegio dimanado de la soberanía, en que se contienen constituciones, ordenanzas y leyes civiles y criminales, dirigidas a establecer con solidez los comunes de villas y ciudades, erigirlas en municipalidades, y asegurar en ellas un gobierno templado y justo, y acomodado a la constitución pública del reino y a las circunstancias de los pueblos.

Joaquín Escriche los definía como:

Fuero municipal. El cuaderno legal o cuerpo de leyes concedido a alguna ciudad o villa para su gobierno y la administración de justicia.

Miguel S. Macedo afirmaba:

Los fueros eran cartas de privilegio o instrumentos de exención de gabelas y concesión de gracias, franquezas y libertades; no contenían generalmente otras disposiciones que las concernientes a la condición de las personas de la villa foral, a las exenciones de tributos y servicios, al régimen o gobierno y a ciertos particulares de policía. En las demás cuestiones que el fuero no regulaba, se seguía, bien el fuero juz-

go, bien las tradiciones y costumbres de la localidad. Estas costumbres eran en mucha parte de origen visigodo, restauradas o reintegradas en todo su vigor merced a las circunstancias de la época en que la energía del poder central y la fuerza unificadora de la legislación toledana se habían menguado mucho. El pueblo, tomado a un género de vida análogo al de los antiguos germanos, por los azares de la guerra, volvió también a las antiguas costumbres desdeñadas por la legislación de los reyes, pero que se habían conservado en la memoria de los pueblos.

Los fueros municipales, por grandes que sean los elogios que algunos les dispensan con más parcialidad que justicia, no pasan de ser unos cuadernos diminutos e imperfectos en que se atiende más al espíritu mezquino de localidad que a los principios universales de justicia; careciendo de cohesión y unidad no forman un sistema, y vienen a ser sólo el reflejo de las necesidades de una época de transición en que la libertad y la opresión, el orden y la anarquía luchaban frente a frente. El sistema foral fue sin duda un bien político [...] pero distaba mucho de poder servir de modelo cuando se trataba de regenerar la legislación civil del estado. Tal es el juicio de un distinguido jurista, que al formularlo se coloca en el punto de vista de la ciencia abstracta y prescinde de considerar la relación que necesariamente debe existir entre el estado de una sociedad y su legislación.

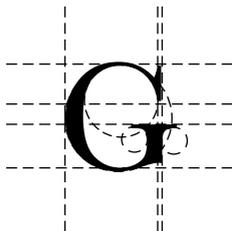
La institución *fuero* municipal no tuvo aplicación en la Nueva España; aun cuando existieron los contratos de población y los títulos de adelantado, técnicamente no se puede hablar de que haya habido un derecho especial y diferente; en esa virtud, cuando en el art. 248 de la constitución de Cádiz se dispuso: “En los negocios comunes, civiles y criminales, no habrá más que un solo fuero para toda clase de personas.” El legislador usaba el término

en su acepción de derecho que ampara una forma especial de dignidad personal, se está aludiendo a una justicia privilegiada.

Bibliografía

Macedo, Miguel S., *Apuntes para la historia del derecho penal mexicano*, Cultura, México, 1931.

Enciclopedia Jurídica Omeba.



gobernador. De gobernar y éste del latín *gubernare*, derivado del griego *kybernao*. Servidor público responsable del gobierno de una entidad federativa. Titular de la función ejecutiva en un estado.

En cuanto a su origen, los hay de dos clases: la primera, de elección popular directa, al que se denomina *gobernador constitucional*, que en la actualidad dura en su encargo seis años y nunca puede ser reelegido o volver a ocupar el mismo cargo; la segunda, de designación, en este caso lo pueden ser interinos, sustitutos o provisionales, por nombramiento que haga la legislatura de un estado, el senado, la diputación permanente, la comisión permanente o siguiendo los sistemas de sustitución que establezcan las constituciones locales.

Éstos no pueden presentarse como candidatos para la elección en el periodo inmediato; opera una relativa no reelección.

Para ser gobernador se requiere, de conformidad con la constitución general, ser mexicano por nacimiento y nativo del estado que se pretende gobernar o con una residencia efectiva no menor de cinco años en él y te-

ner 30 años de edad o menos, si así lo establece la constitución local. Las constituciones locales pueden aumentar, y generalmente lo hacen, el número de requisitos.

Los gobernadores pueden renunciar a su cargo por causas graves a juicio de la legislatura local; pueden ser objeto de procesos de declaración de procedencia o de responsabilidad ante el gran jurado por delitos del orden común, del orden federal o en el ejercicio de sus cargos por violaciones graves de la constitución, leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, ante la cámara de diputados o senado, respectivamente. En el plano local, por lo general, sólo pueden ser objeto de juicio de responsabilidad ante el gran jurado del estado, por violaciones graves a la constitución de la entidad o a las leyes que de ella emanan. Gozan, por lo mismo una relativa inmunidad.

Las facultades y obligaciones de los gobernadores pueden ser clasificadas de diferente manera: en cuanto al documento legislativo del que emanan: a) constitución general (arts. 120 y 122); b) constitución local y c) leyes locales.

En cuanto a su naturaleza: pueden ser formal y materialmente ejecutivas, cuando aplica las leyes locales; formalmente ejecutivas y materialmente legislativas, cuando, por ejemplo, reglamenta las leyes del congreso local; jurisdiccionales, cuando por medio del tribunal contencioso administrativo resuelve controversias.

Las facultades ejecutivas son de diversa índole: de nombramiento, libres, sujetas a ratificación y conforme a la ley; de colaboración y coparticipación con los otros poderes: iniciativa, veto e informes.

Una ley a la que se denomina *orgánica de la administración pública o del poder ejecutivo* regula su estructura y funcionamiento. Actualmente en casi todos los estados los gobernadores son auxiliados por servidores públicos a los que se llama *secretarios*, quienes son nombrados y removidos libremente. La figura del secretario general de gobierno, como segundo del gobernador, y superior a los restantes funcionarios locales, tiende a desaparecer.

gran comisión. Cada una de las cámaras que integran el congreso de la unión contaban con una gran comisión; la de la cámara de diputados se integraba por cada uno de los coordinadores de las diputaciones de los estados y del Distrito Federal (*véase*), por lo mismo, contaba con 32 miembros; debía quedar instalada a más tardar el día 15 de noviembre del año de inicio de una le-

gislatura. La de la cámara de senadores se integraba por el mismo número de miembros, uno por cada entidad y el Distrito Federal y, en teoría, se hacía la selección mediante sorteo. Cada una de ellas tenía una directiva y el presidente debía ser el líder del grupo parlamentario mayoritario. La gran comisión ha desaparecido.

guardia nacional. Instituto armado formado por ciudadanos civiles, que levanta, organiza y reglamenta el congreso de la unión; sus jefes y oficiales son elegidos por quienes son miembros de él; su instrucción y disciplina es responsabilidad de los gobernadores de los estados (art. 73, fracc. XV). Es obligación de los mexicanos el inscribirse en la guardia nacional (art. 31, fracc. III); para los ciudadanos, tomar las armas en ella es una prerrogativa y una obligación (arts. 35, fracc. IV y 36, fracc. II).

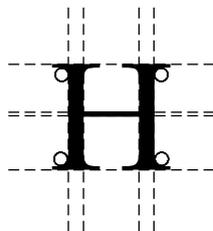
La guardia nacional de un estado está bajo las órdenes del gobernador; pero cuando el presidente de la república está en un estado, ella pasa a depender de él en forma exclusiva (art. 115, fracc. VII). Para que dicho funcionario pueda disponer de ella fuera del territorio de su estado, se requiere el consentimiento del senado o de la comisión permanente (arts. 76, fracc. IV y 78, fracc. I).

La guardia nacional debe ser usada para la seguridad interior y defensa exterior de la federación (arts. 35, fracc. IV; 76, fracc. IV y 89, fracc. VII).

El constituyente de 1917 y el primer jefe Carranza, conscientes de los peligros que el ejército regular representaba para la libertad de los habitantes y para la estabilidad de las instituciones políticas, intentaron levantar ante él, como contrapeso y para neutralizarlo, una guardia nacional formada por civiles que fuera, en caso de conflicto, la que pusiera orden en la sociedad y la defendiera de eventuales peligros; que fuera la ciudadanía la que pusiera el orden a ella misma y no un órgano castrense profesional, al que se dio intervención en la materia sólo en los casos de guerra (art. 129). Los gobiernos emanados de la revo-

lución y el ejército hicieron nugatorio ese derecho de los mexicanos. La guardia nacional sólo tiene existencia teórica; la alusión que se hace de ella en las leyes es para hacerla depender del ejército regular, lo que va contra la constitución; según ellas deben pertenecer a la guardia aquellos que, por su edad, están incapacitados para desempeñar en forma efectiva sus responsabilidades como parte de ella.

El congreso de la unión no ha emitido la ley que levante y organice la guardia nacional; en teoría, ante la omisión del congreso, los estados, en uso de facultades concurrentes (*véase*), lo pueden hacer mientras la federación no lo hace.

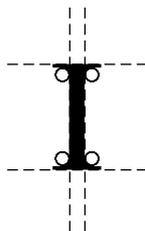


hacienda municipal. Se integra por cuatro rubros principales: las contribuciones, las participaciones federales, los ingresos provenientes de los servicios a cargo de los municipios y el rendimiento de los bienes que les pertenecen; existen otros rubros que pudieran calificarse de menores, como son los ingresos que pueden tener por concepto de donativos y herencias.

Los ayuntamientos ejercen su hacienda a través de cuatro figuras: el presupuesto (el proyecto o iniciativa que formulan ellos mismos, aunque hay casos en que lo hace el gobernador) que aprueba la legislatura; ley de ingresos, que aprueba la legislatura; la cuenta anual, que presentan los ayun-

tamientos a la legislatura y ésta envía a la entidad de fiscalización o contaduría mayor, para los efectos de su glosa y que aprueba la propia legislatura; y los empréstitos, cuyas bases son determinadas por el congreso local.

Los ayuntamientos carecen de autonomía, por ello en materia hacendaria están sujetos a lo que resuelva la legislatura de su estado, pero siempre deben corresponderles las contribuciones que se establezcan acerca de la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles (art. 115, fracc. IV).



iglesias. Del griego *ekklesia*, asamblea. Conjunto organizado de personas y de cosas dedicadas al servicio de una religión. De conformidad con el art. 130, las iglesias, una vez que obtienen su registro, adquieren personalidad; el art. 27 las llama *asociaciones* y dispone que tienen capacidad para adquirir, poseer o administrar los bienes que resulten indispensables para su objeto. La constitución usa el término en plural, para denotar que ninguna de ellas goza de privilegios, estatuto especial, que todas son iguales, sin importar su número de miembros, doctrina o antigüedad en el país. Las disposiciones que existieron y existen, que limitaron y limitan la injerencia de los religiosos en los negocios públicos, se dieron con el fin de poner un alto a los abusos del clero católico. El congreso de la unión es el único facultado para legislar en materia de culto público, iglesias y agrupaciones religiosas.

impuestos. Del latín *impositum*, neutro de *impositus*, impuesto. De acuerdo con el *Código Fiscal de la Federación* son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en

la situación jurídica prevista por ella. Giannini los define como: “una prestación pecuniaria que un ente público tiene derecho a exigir en virtud de su potestad de imperio, originaria o derivada, en los casos, en la medida y según los modos establecidos en la ley, con el fin de conseguir un ingreso”.

En España y en México durante el siglo XIX a los tributos que imponía el estado se les denominaba *contribuciones* (*véase*); en cambio a las que establecían las autoridades administrativas inferiores, como los municipios, se les nombraba *impuestos*. Por esa razón en las constituciones del siglo XIX, en lo referente a la federación y los estados, se aludió reiteradamente a contribuciones; el término *impuesto* apareció por primera vez en la constitución de 1857; por virtud de las reformas introducidas en 1874 al art. 70, en que se tomaron como sinónimos contribuciones e impuestos, se reiteró el uso del término en las reformas de 1896 (arts. 111, fracc. VI y 124).

El constituyente de 1917 utilizó indistintamente y como sinónimos los términos *contribuciones* e *impuestos* (arts. 22, 28, 65 y 72, inc. *h*), pero sigue prevaleciendo el uso del primero

(arts. 27, fracc. IV; 31, fracc. IV; 73, fraccs. VII y XXIX; 118, fracc. I y 115, fracc. IV).

La facultad de crear impuestos corresponde a la federación, Distrito Federal y estados; por mandato constitucional a aquélla le corresponden en forma privativa ciertos impuestos. Los municipios, por medio de sus ayuntamientos, no pueden establecer impuestos; por mandato constitucional les corresponden los relativos a la propiedad inmobiliaria.

Bibliografía

Giannini, Achille D., *Instituciones de derecho tributario*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1957.

incompetencia de origen. En el siglo XIX, en México, por tal se entendió el cuestionamiento ante los tribunales, por la vía de amparo, de la legitimidad de una autoridad en sí, por razón de existir dudas respecto del proceso seguido para acceder al cargo. Se partía del supuesto de que una autoridad ilegítima era incompetente para emitir actos de imperio; por el hecho de tener un origen viciado causaba agravio a un gobernado. La incompetencia de origen se planteaba como agravio en los juicios de amparo. José María Iglesias, como presidente de la suprema corte, en 1874, consideró que los jueces de distrito, por la vía del amparo, podían conocer de esa materia. Con

posterioridad, en 1878, Ignacio L. Vallarta revocó ese criterio.

En la actualidad, mediante el amparo, no se puede cuestionar la legitimidad de la autoridad responsable en cuanto a su origen. Tampoco se puede hacer a través de la controversia constitucional (art. 105, fracc. I). Existen autoridades electorales que organizan los procesos electorales (art. 41) y tribunales que juzgan y califican las elecciones; lo hacen en forma definitiva e inatacable (art. 99).

inconstitucionalidad. Acto que realiza un ente público, poder o autoridad para el que carece de facultades o atribuciones. La autoridad no cuenta con un fundamento para actuar. Como se afirma más arriba, los términos *anti-constitucional* (véase) e *inconstitucional*, aunque afines, pues ambos aluden a vicio, son diferentes. En el primer caso citado se trata de un acto que contraviene lo dispuesto por un texto fundamental. Con el segundo se alude a un vicio que deriva, por lo general, de la falta de facultades. Se pueden presentar otros supuestos. En el caso la irregularidad sólo es detectable mediante la realización de un ejercicio de lógica jurídica complicado. En la constitución (art. 105, fracc. II), se toma como inconstitucional lo que es contrario a ella, lo que no es del todo exacto.

La inconstitucionalidad es un vicio atribuible a quien realiza actos de autoridad; puede estar referido a dos supuestos genéricos, uno, que siendo una

autoridad legítima, carezca de facultades para actuar o el otro, que siendo ilegítima, tomando la apariencia de tal, realice actos como si lo fuera.

Como las facultades de los poderes federales son expresas y, por lo mismo, limitadas, es más factible que el vicio de inconstitucionalidad se observe en los actos que ellos realizan. Los poderes y autoridades de los estados tienen a su favor la regla general que se desprende del art. 124, en el sentido de que lo no conferido a los poderes federales de manera expresa, se entiende reservado a los estados.

indulto. Del latín *indultus*, participio de *indulgere*, perdonar. Facultad que se reconoce al presidente de la república y a los gobernadores de los estados, en sus respectivas competencias, para perdonar, total o parcialmente, el cumplimiento de una pena impuesta por una autoridad judicial.

Es una facultad discrecional; puede referirse a cualquier pena impuesta por la comisión de toda clase de delitos, sin importar que obren o no en el código penal; sólo se puede otorgar cuando existe una sentencia firme, irrevocable. El perdón no implica alterar la verdad legal que se deriva de la sentencia. Ordinariamente es un acto administrativo; éste no puede comprender penas impuestas por el jurado de sentencia, las resoluciones administrativas que dictan los jueces con el fin de hacerse obedecer ni las órdenes que se dicten en los procesos administrati-

vos, laborales, fiscales, etc. Es susceptible que sea condicionado.

El indulto pretende enmendar errores judiciales, moderar los efectos de la aplicación de la ley y permitir la acción discrecional de la autoridad; se ha dicho que es el triunfo de la política a costa del derecho. Si bien en el ámbito federal es el presidente de la república quien está facultado para concederlo (art. 89, fracc. XIV), el congreso de la unión es quien debe reglamentar su uso. El indulto no puede ser rechazado por el beneficiado y por cuanto a que no produce agravios, tampoco es susceptible de ser impugnado o recurrido por el mismo indultado o por terceros. Por tratarse de un acto discrecional no existe vía para obligar al presidente a concederlo. Se trata de un acto irrevocable por ser una gracia y siempre es a futuro.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

Manzini, Vincenzo, *Tratado de derecho penal*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1953.

Zagrebelsky, Gustavo, *Amnistia, indulto e grazia, profili costituzionali*, Dott. A. Giuffrè editore, Milán, 1974.

informe presidencial. Exposición que en forma escrita debe formular el pre-

sidente de la república y presentar anualmente al congreso de la unión en la que se manifieste el estado general de la administración pública federal.

La constitución de 1857 (art. 63) disponía que el presidente de la república debería asistir al recinto del congreso; la actual se limita a disponer que en la ceremonia de apertura de sesiones ordinarias debe presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

Emilio Rabasa hacía notar que en los últimos años en la presidencia del general Díaz, dada su avanzada edad, éste sólo daba lectura a su mensaje y que enseguida los secretarios de la cámara seguían con la lectura del informe, práctica que él consideraba criticable, pues la función de hacerlo debía recaer en el secretario de relaciones exteriores.

El presidente se encuentra constreñido a presentar ante el congreso un informe sólo una vez al año, el día primero de septiembre; cuando se inicia el primer periodo ordinario de sesiones; no está obligado a hacerlo en otra fecha; no lo hace ni aun en los casos de periodos extraordinarios de sesiones, en éstos es la comisión permanente quien por sí o a instancias del presidente de la república, señala el objeto de la convocatoria y la hace saber a los legisladores. El congreso y las cámaras carecen de facultad para citar lo en fecha diversa.

En 1857 se aludía a un discurso; se trataba de una reminiscencia semántica del sistema parlamentario inglés, en éste se habla de un discurso a cargo de la corona. Durante el siglo XIX esas intervenciones fueron breves, mesuradas y elegantes; fue Porfirio Díaz quien inició la práctica de convertir el discurso en informe y dividirlo en secciones, tantas como eran los ramos de su administración. En la constitución de 1917 se dispuso que se trataría de un informe; esto ha dado lugar a ceremonias de más de cinco horas.

Con el tiempo se abrevió el informe al que el presidente de la república daba lectura y la ceremonia en que se presentaba; por separado se acompañan anexos detallados en los que se da cuenta minuciosa del estado de la administración pública; se les considera parte de aquél.

La redacción del art. 69 es defectuosa, dispone que el presidente de la república deberá informar del estado general que guarda la administración pública del país; este imperativo no tiene que ver con un sistema de gobierno federal, en el que se entiende que coexisten dos fuentes de autoridad, que cada una de ellas es autónoma una de la otra y que cada una cuenta con su sistema de información y control; es obvio que el presidente debe circunscribir su informe a lo que tenga que ver con su administración. Una norma de tal naturaleza sólo es propia de sistemas centralistas. Los constituyentes de 1824, al limitarse a dispo-

ner que el presidente pronunciaría un discurso análogo al acto importante de la ceremonia de apertura de sesiones, eludieron los inconvenientes de la fórmula actualmente en vigor, obra del constituyente de 1857.

Bibliografía

Rabasa, Emilio, *Antología de Emilio Rabasa*, biografía y selección de Andrés Serra Rojas, Oasis, México, 1969.

inhibiciones. De inhibir, éste del latín *inhibire*, que significa retener, detener. Impedir o prohibir algo. Manuel Herrera y Lasso las definía como: “Las prohibiciones absolutas que no implican negación total de la potestad de los Estados, sino atemperaciones a su arbitrio, limitándolo con reglas de máximo y mínimo y son normas concretas de su organización constitucional (art. 115).”

Entre otras inhibiciones, dicho autor encontraba las siguientes: los estados no pueden establecer un régimen de gobierno que no sea republicano, representativo y popular y que no tenga por base el municipio libre; sobrepasar la duración de seis años en el desempeño de la gubernatura.

Bibliografía

Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, segunda serie, Jus, México, 1963.

iniciativa legislativa. Dicha iniciativa, en su sentido amplio, es la facultad, atribución o derecho que la constitución otorga o reconoce a determinados servidores públicos, entes particulares u oficiales a proponer, denunciar o solicitar del órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento ciertos hechos o formular una petición en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto. Por el ejercicio de esa facultad o de ese derecho, su titular provoca la acción del órgano legislativo, de las partes que lo componen o entes que dependen de él y los conmina a adoptar una resolución respecto de la materia objeto de la iniciativa.

De las leyes se desprende, expresa o tácitamente, que las iniciativas deben constar por escrito, ser redactadas en español, ser presentadas en los mismos términos que se desea sean aprobadas, ser firmadas por sus autores y, en lo posible, ser precedidas de una exposición de motivos.

En el derecho mexicano sólo pueden iniciar aquéllos a quienes en forma expresa o tácita autoriza la constitución; únicamente lo pueden hacer respecto de las materias, términos y modalidades que ella misma previene. No es dable a las leyes secundarias aumentar el número de titulares de la facultad o derecho ni alterar los términos del ejercicio. No es posible que un titular ceda su derecho a un tercero para que él lo ejercite. El que

se reconozca o conceda el derecho o la facultad de iniciar a diferentes entes, personas físicas o morales y no exclusivamente a legisladores, como sucede en otros países, es una forma de colaboración entre poderes y una medida que tiende a atemperar la aplicación tajante del principio de división de poderes.

De conformidad con el art. 71, con algunas salvedades, gozan de una facultad amplia, genérica, para iniciar, el presidente de la república, los diputados y senadores en sus respectivas cámaras y las legislaturas de los estados. Lo pueden hacer en cualquier momento y casi sobre cualquier materia. Los restantes titulares pueden hacerlo sólo en forma restringida; tienen limitaciones en cuanto a la materia, el tiempo y la forma. Ese trato discriminatorio se explica con vista a la economía de tiempo. La misma constitución establece que ciertas iniciativas sólo pueden provenir de ciertos entes, presentadas en una época determinada y sujetas a un trámite especial.

inmigración. Acción de entrar al país. Es facultad del congreso de la unión el dar leyes sobre inmigración (art. 73, fracc. XVI); le fue asignada por reforma constitucional de 1908. La facultad se circunscribe a regular el ingreso, permanente o temporal, de personas provenientes del extranjero.

Con vista a facultad tan limitada, los poderes federales, respecto de los extranjeros, han regulado materias que no son propiamente inmigrato-

rias. La inmigración local debe ser regulada por los estados (*véase emigración*). Existen en la ley diversas calidades migratorias.

instituto federal electoral. Órgano público colegiado dotado de personalidad y patrimonio propios, responsable de la organización de las elecciones federales con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Es un ente profesional autónomo; a sus órganos superiores de dirección se les denomina *consejeros*; cuenta, además, con representantes nombrados por los partidos políticos.

Ese órgano levanta el padrón electoral, prepara las elecciones, lleva a cabo los cómputos de los votos, emite las constancias de mayoría, brinda capacitación electoral y educación cívica; es responsable de la impresión del material electoral. Sus sesiones deben ser públicas (art. 41).

interpelación. Del latín *interpellare*, interrumpir al que habla. Es una institución propia de los sistemas parlamentarios que se ha adoptado en las asambleas legislativas de las naciones con sistema presidencialista. Por virtud de una interpelación, a la que el reglamento denomina *interrupción*, un orador o alguien que hace uso de la palabra es suspendido transitoriamente en el uso de ella.

La interrupción es procedente sólo en dos casos: cuando el interpelante

invoque una moción de orden o se trate de hacer una explicación pertinente.

Para que se haga se requiere el permiso previo del presidente y del orador interpelado; de no haber el consentimiento de ambos, aun cuando la interpelación se dé por alguna de las razones antes invocadas y que la hace procedente, ella no es procedente.

Las interpelaciones sólo pueden darse en sesiones en las que exista deliberación o debate; no pueden darse en los casos de sesiones solemnes, de apertura o clausura; en éstos las sesiones tienen una agenda determinada por la constitución o la ley; no es factible que el orden del día relativo a ellas sea alterado con adiciones.

Salvo los casos previstos en los arts. 84 y 85 de la constitución, en que sí se delibera, pero ello es necesario con vista a suplir la falta del presidente de la república, en los restantes casos en los cuales el congreso de la unión actúa en cámara única, como son la apertura de sesiones y protesta del presidente y la clausura de sesiones, no es factible que se delibere ni que se llegue a votación, por lo mismo no procede interpelar al presidente del congreso que declara abierto o cerrado un periodo, ni al presidente de la república cuando rinde su protesta.

La ley ha adoptado ciertas precauciones con el fin de garantizar que las deliberaciones y las votaciones realizadas en las cámaras que integran el congreso de la unión, se realicen en un ambiente de libertad, orden, segu-

ridad e independencia; en los sistemas monárquicos se consideró que la presencia del rey dentro de los recintos parlamentarios ponía en peligro esos valores, por lo mismo, cuando ella era necesaria, por disponerlo así la ley o la costumbre, se optó por la alternativa de no deliberar y, como consecuencia, de no llegar al extremo de tener que votar, limitándose a escuchar. Terminó por imponerse el criterio de que el rey no podía ser interpelado, el cual también se adoptó en los sistemas presidencialistas.

Por lo que se refiere concretamente al informe presidencial, desde 1867, a propuesta de Sebastián Lerdo de Tejada, las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo deben darse en forma escrita; lo anterior no impidió la presencia del presidente ante el congreso, actuando en cámara única, para que diera lectura a su informe. En ese contexto es que debe ser interpretado el art. 93 constitucional que instituye como obligatoria la presencia de los secretarios de estado en los recintos de las cámaras y la posibilidad de citarlos a que concurren; ellos sí pueden ser interpelados.

interrelación de funciones. La constitución, con el fin de evitar grandes concentraciones de poder, de hacer que cada uno de los órganos sean interdependientes y de que cada rama, en lo posible, provea lo relativo a su propia subsistencia, ha establecido los principios de división de poderes, de

colaboración entre órganos (*véase*) y de interrelación de funciones.

En el presidente de la república no se concentra toda la actividad ejecutiva que prevé y regula la constitución; el congreso de la unión no monopoliza la actividad legislativa federal ni el judicial toda la actividad jurisdiccional. Hay algo más, al presidente no le ha sido dada sólo la función de ejecutar, también legisla y juzga. El congreso goza de facultades ejecutivas y jurisdiccionales; el pleno de la corte legisla y ejecuta.

Presidente de la república

Con independencia de la función ejecutiva que se concentra preferentemente, pero no de manera exclusiva, en el presidente de la república, él, por disposición constitucional expresa, legisla, lo hace en un doble ámbito: a nivel ordinario, cuando emite leyes en uso de sus facultades extraordinarias (art. 29); cuando con el fin de regular el comercio exterior, por autorización expresa del congreso de la unión, mediante actos de naturaleza legislativa, aumenta, disminuye o suprime las cuotas de las tarifas de exportación e importación, cuando prohíbe las importaciones, las exportaciones o el tránsito de productos o efectos con el fin de regular el comercio exterior (art. 131).

También legisla, indirectamente, y por conducto del consejo de salubridad general, cuando emite disposiciones generales obligatorias, dispone

medidas para combatir el alcoholismo, la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana y la contaminación ambiental. En el caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas, dicta las medidas preventivas indispensables, que tienen el carácter de ejecutivas y deben ser obedecidas por las autoridades administrativas del país, sin importar que sean federales o locales (art. 73, fracc. XVI).

También ejerce diversas facultades materialmente legislativas cuando reglamenta las leyes del congreso de la unión (art. 89, fracc. I) y cuando emite decretos, acuerdos y órdenes (art. 92).

Respecto del ámbito jurisdiccional, por mandato de la constitución, el presidente de la república, por conducto de órganos autónomos, como son el tribunal contencioso administrativo y las juntas de conciliación y arbitraje, resuelve con fuerza vinculativa impugnaciones y conflictos. Esos tribunales no son parte de la rama judicial ni dependen del congreso de la unión; esa circunstancia y el hecho de que su presupuesto se canalice vía el presidente de la república y de que éste sea quien, directa o indirectamente, nombra o propone a los magistrados y árbitros, lleva a ubicarlos como parte formal del poder ejecutivo (art. 73, fracc. XXIX-H).

Rama judicial federal

Al pleno de la suprema corte de justicia de la nación se le reconocen fa-

cultades materialmente legislativas; lo hace cuando emite los reglamentos interiores tanto para él y sus salas, como para los tribunales de circuito y juzgados de distrito (art. 11, fraccs. III, IV, XIX y XXI, LOPJF), que deben ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* para ser obligatorios, tanto para las autoridades como para los particulares en apego a lo dispuesto por el art. 3º, fracc. V, de la *Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales*. También, puede dictar los acuerdos generales que sean necesarios para la adecuada distribución de los asuntos.

Su jurisprudencia tiene el carácter de ser obligatoria para todo tipo de tribunales (arts. 94, párr. 7 constitucional y 107, fracc. XIII y 192, LA).

El pleno goza, asimismo, de facultades ejecutivas: elige a su presidente (art. 11, fracc. I, LOPJF), formula anualmente su proyecto de presupuesto y lo ejerce (art. 11, fracc. XVI, LOPJF).

Congreso de la unión

Aunadas a las funciones estrictamente legislativas, el congreso de la unión tiene asignadas funciones diversas: ejecutivas, jurisdiccionales y electorales. Algunas de ellas son ejercidas por cada una de las cámaras de manera separada, otras en forma conjunta, pero funcionando separada y sucesivamente; otras como cámara única. Es algo complejo y que requiere en cada caso contemplar el contexto general y particular.

Facultades ejecutivas que se asignan a las cámaras por separado

Cada cámara por sí, sin la intervención de la colegisladora, puede dictar las resoluciones económicas relativas a su régimen interior; puede comunicarse con la colegisladora y con el ejecutivo mediante comisiones; nombrar a los empleados de su secretaría (art. 77), compeler a los ausentes, llamar a los suplentes y tomarles la protesta (art. 63); nombrar a los miembros de la comisión permanente (art. 78).

La cámara de diputados, por su parte, puede designar al titular de la entidad de fiscalización superior de la federación (art. 79); nombra a los miembros de las comisiones permanentes y especiales y de los comités según lo disponen los arts. 39 y ss. de la ley orgánica del congreso general; durante sus periodos de sesiones nombra a su mesa directiva de acuerdo con el art. 17 de la ley citada y acusa, por medio de una comisión, a un servidor público ante el gran jurado (art. 110).

La cámara de senadores goza de las facultades ejecutivas siguientes: analiza la política exterior desarrollada por el presidente de la república; ratifica nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes del ejército, armada y fuerza aérea, ministros de la corte; autoriza al presidente la salida de tropas nacionales,

el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, así como la estación de escuadras de otras potencias; da su consentimiento para que el presidente disponga de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados; cuando han desaparecido los poderes de un estado, certifica esa circunstancia, y si en la constitución de la entidad no se prevé lo relativo a la suplencia, nombra gobernador y le toma la protesta. Aprueba los tratados y las convenciones internacionales; autoriza al presidente a ausentarse del territorio nacional por más de siete días (arts. 76, 88 y 96).

Facultades ejecutivas del congreso de la unión

El congreso de la unión, actuando sus cámaras en forma separada y sucesiva, goza también de facultades ejecutivas, las ejerce cuando acepta la renuncia del presidente de la república (art. 86); también cuando lo autoriza para ausentarse temporalmente del cargo (art. 73, fracc. XXVI). Es de naturaleza ejecutiva la aprobación para que se suspendan las garantías individuales y el otorgamiento de facultades extraordinarias (art. 29); cuando actúa como fedatario al recibir la protesta y el informe presidencial (arts. 69 y 87), cuando hace el cómputo de los votos de las legislaturas en el caso de reformas (art. 135) y cuando autoriza a los particulares a prestar servicios a estados extranjeros o aceptar y usar medallas (art. 37, apartado C, fraccs. II a IV).

Atribuciones ejecutivas de la comisión permanente

A la comisión permanente se le reconocen atribuciones ejecutivas cuando permite el uso de la guardia nacional, recibe la protesta del presidente, recibe y a su vez turna iniciativas, convoca al congreso o a alguna de las cámaras a un periodo extraordinario de sesiones, aprueba nombramientos, concede licencias al presidente y a los legisladores, nombra gobernador provisional, autoriza a los particulares a prestar sus servicios a gobiernos extranjeros, a recibir y usar condecoraciones; cuando hace el cómputo de los votos de las legislaturas y declara aprobada una reforma constitucional; lo es también la aprobación de suspensión de garantías individuales, recibir la protesta de los ministros de la corte, cuando concede permisos y acepta renunciaciones de los ministros de la corte (arts. 29; 37, inc. b, fraccs. II a IV; 78, 84, 85, 96, 97, 99, 100, 135).

Facultades jurisdiccionales de las cámaras

A las cámaras que integran el congreso de la unión les han sido otorgadas facultades jurisdiccionales en sentido amplio y en sentido estricto.

En sentido amplio, la cámara de diputados actúa en ejercicio de facultades que pudieran denominarse *jurisdiccionales* cuando, a solicitud de un particular, de un juez o del ministerio público, emite, previa audiencia del acusador y acusado, una declaración

de procedencia, a fin de que un servidor público sea sometido a proceso y juzgado por una autoridad judicial ordinaria por la comisión de un delito del orden común durante el desempeño de su encargo (art. 111).

En sentido estricto, la cámara de senadores actúa en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales cuando se establece en jurado de sentencia para conocer de la responsabilidad de ciertos servidores públicos, por ilícitos cometidos en el desempeño de sus cargos, previa acusación de una comisión nombrada por la cámara de diputados; en estos casos admite la acusación, los argumentos del acusado, les recibe pruebas y escucha sus alegatos y, llegado el caso, emite una resolución que si es de condena, puede imponer como penas la destitución y la inhabilitación (art. 110).

Facultades electorales del congreso de la unión

La constitución atribuye tanto al congreso de la unión como a las cámaras que lo integran un cúmulo crecido de facultades en materia electoral; son de diversa índole y tiene que ver con la integración de diversos poderes, tanto en el plano federal como local (arts. 74, fracc. I; 63, 76, fracc. V; 77, 78, 84 y 85).

intervención ejecutiva. Es una institución que por disposición constitucional existe a favor de los estados y a cargo de los poderes legislativo y ejecutivo

federales, para evitar que alguno de aquéllos caiga en la anarquía o sacarlo de ella, cuando los órganos de gobierno locales sean incapaces, con sus propios elementos, para hacer frente a una contingencia grave.

Prevista en el art. 119 constitucional, puede ser solicitada por la legislatura local, si se encuentra reunida, o por los gobernadores, para el caso de no estarlo. Si aquélla está en sesiones y se da una emergencia grave y ella no juzga necesario pedir el auxilio federal, el gobernador no puede solicitarlo; es una facultad que le corresponde en forma supletoria.

La intervención ejecutiva se puede producir en dos supuestos genéricos: conflicto interno, a solicitud de la legislatura o del gobernador, es decir, a petición de parte; el otro, invasión o violencia exterior, en este caso es de oficio. En ambos casos el auxilio lo deben prestar el presidente de la república, quien puede recurrir a cuantos elementos están a su alcance: ejército, armada, fuerza aérea, guardia nacional, en los términos que permita la constitución; y el congreso de la unión por medio de su facultad genérica de legislar, al aprobar una suspensión de garantías que le sea solicitada o mediante la provisión de elementos económicos vía su facultad impositiva o de modificar el presupuesto.

El que los poderes de la unión tengan que proteger a un estado contra una invasión o en el caso de una guerra extranjera, es por virtud de que

las entidades carecen de personalidad ante el derecho internacional; cualquier ataque a alguna de ellas es un ataque a toda la unión, como tal debe ser repelido por ésta.

En el supuesto previsto en el art. 119, son los poderes de los estados los que tienen la iniciativa; lo anterior no impide que los poderes federales intervengan de oficio, aun en el caso de que se trate de estrictos conflictos domésticos y no le sea solicitada su intervención; lo puede hacer vía suspensión de garantías previstas en el art. 29 constitucional.

En esta intervención se parte del supuesto de que los poderes de un estado se encuentran unidos con el fin de hacer frente a la contingencia, de que no existe conflicto entre ellos; en caso contrario lo procedente es la intervención política.

La intervención ejecutiva fue tomada por los constituyentes mexicanos del sistema constitucional estadounidense y con ciertos vicios ha sido llevada a la práctica.

Bibliografía

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1982.

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

so de la unión, para los efectos de que mediante el juicio político, enjuicie y destituya a los poderes de los estados, cuando ellos, con violación de la carta magna, establezcan un gobierno que no sea republicano, representativo, democrático, federal y municipal.

Este tipo de intervención corresponde, en el derecho estadounidense, a la *garantía de un gobierno republicano*, que es un derecho a favor de la ciudadanía y tiene como responsable a los poderes centrales, específicamente, al congreso de la unión.

La intervención reconstructiva en el sistema jurídico mexicano significa, para el gobierno del centro, la obligación de velar por que en los estados se establezca y subsista la forma republicana de gobierno; pero la misma garantía, respecto de los habitantes de los estados, no se limita a que se conserve en el gobierno de las entidades tal privilegio, se hace extensiva a que se respeten, igualmente, otros principios que, junto con aquél, se han considerado valiosos, como son que los gobiernos estatales deben ser representativos, democráticos, divididos en municipios libres, con autoridades elegidas popularmente. Como un privilegio adicional debe agregarse que los estados deben pertenecer de manera permanente a la unión federal.

El organizar un estado en forma diversa significa una violación a la carta magna, pero los ciudadanos que pretendieran la enmienda al desacato constitucional se encontrarían frente

intervención reconstructiva. Acción que la constitución autoriza al congre-

al hecho de ser ineficaces los procedimientos normales de defensa del orden jurídico. En efecto, de conformidad con Manuel Herrera y Lasso, el amparo sería ineficaz por lento y de limitados alcances; se tendrían que agotar todas las etapas del procedimiento y al final se limitaría a amparar únicamente al quejoso sin poder hacerse una declaración general. La violación tampoco sería reparable a través de la controversia constitucional y la acción que provee el art. 105, por lenta e improcedente, ya que no existe invasión de jurisdicción. En los casos en que un estado reasuma su soberanía y se separe de la unión, es obvio que el control indirecto, el amparo, el control directo, la controversia y la acción, son ineficaces e improcedentes, puesto que se estaría precisamente ante un caso de desconocimiento total, de parte de la autoridad secesionista, del orden jurídico federal.

En estos supuestos lo que procede es recurrir al control adicional, someter a juicio, ante el gran jurado, a los miembros de la legislatura y gobernador que hubieren infringido la constitución, en los términos previstos en los arts. 108 y 110; agotado que sea el procedimiento, dictar sentencia por virtud de la cual se les destituya e inhabilite y, de conformidad con la constitución general y local, designarles nuevas autoridades; de ser ello necesario intervenirlas militarmente. Recurriendo a tal

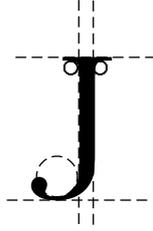
expediente se estaría en posibilidad de hacer respetar los arts. 115 y 116 y de conservar la integridad de la unión federal.

La intervención reconstructiva no se encuentra consignada en el art. 119, pero ello no significa que no exista, como lo asienta Tena Ramírez; el constituyente la estableció en el título acerca de la responsabilidad de los altos funcionarios públicos.

Es la cámara de senadores, constituida en gran jurado, la única competente para juzgar a diputados locales y gobernadores por violación a la constitución. El presidente de la república, en esta etapa, tiene una intervención un tanto limitada: su derecho de iniciativa; posteriormente cuenta con una más amplia en ejecución de la sentencia del senado. La cámara de diputados al acusar y sostener su acusación; el senado al juzgar y dictar sentencia de destitución e inhabilitación, y el presidente de la república, al ejecutarla e intervenir con los elementos a su alcance, actúan en ejercicio de una función reconstructiva.

Bibliografía

- Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, segunda serie, Jus, México, 1963.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1982.



jefes políticos. La figura de jefe político es de origen español. Para María Moliner se trataba de: “Nombre equivalente antiguamente al de ‘gobernador civil’.”

“El que tenía el mando superior de una provincia en la parte gubernativa, como ahora el gobernador civil”, afirma el *Diccionario de la lengua española*.

En la terminología constitucional esta figura aparece por primera vez en el art. 309 de la constitución de 1812:

Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presidido por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcaide o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos...

En ésta, por lo que se refiere al gobierno de las provincias, proveía la existencia de jefes superiores a quienes se dotaba de facultades ejecutivas y de representación. En la carta federal de 1824 no se aludió a esa institución, aunque sus funciones recayeron en los caciques, líderes militares y terratenientes. Aparecieron de nueva cuenta,

por razones obvias, en la constitución de 1836; dado que había desaparecido el sistema federal, era indispensable proveer de determinados apoyos a los gobernadores de los departamentos; se crearon los prefectos, funcionarios nombrados por los gobernadores, confirmados por el gobierno general, que duraban cuatro años y que podían ser reelegidos (art. 1º, sexta ley), tenían a su cargo la función ejecutiva (art. 18) de un distrito y éstos, a su vez, estaban compuestos de partidos (art. 1º, sexta ley). También había subprefectos (art. 19, sexta ley).

Con dudoso fundamento constitucional, subsistieron en los años que corren de 1836 a 1856. Se les vuelve a mencionar en el *Estatuto Provisional de la República Mexicana* de 15 de mayo de 1856, que fue expedido por Ignacio Comonfort: “Las atribuciones y obligaciones de los jefes políticos serán las mismas que se han señalado a los gobernadores”, disponía el art. 120. En ese mismo documento los preceptos 122 y 123 aludían a la figura de los jefes políticos. Durante la vigencia de la constitución de 1857, aunque no estuvieron previstos expresamente en ella existieron y fueron uno de los

instrumentos en que se apoyaron las diferentes administraciones locales para poder gobernar y controlar a la población; los abusos de los jefes políticos fueron reiterados, graves y de toda índole. Se les criticó y censuró; en el programa del partido liberal se proponía su supresión (art. 45). En los jefes políticos recaía un cúmulo crecido de atribuciones, obligaciones, responsabilidades y honores; lo eran de toda clase: ponían, controlaban y quitaban a los presidentes municipales; neutralizaban a los comandantes de la guardia nacional, sometían de grado o por la fuerza a los caciques. Dependían en su nombramiento del gobernador del estado; presidían, portando la bandera, los paseos o desfiles patrios; su duración era indefinida, dependiendo de la voluntad de quien los nombraba y, como premio o castigo, se les hacía diputados a los congresos locales; algunos jefes políticos llegaron a ser diputados federales.

En 1912, en su obra *La constitución y la dictadura*, Rabasa estudió la organización local; cuando hace consideraciones respecto del papel de los estados en el orden nacional, alude de nueva cuenta a los jefes políticos y al papel que les era asignado en la organización del país: “por debajo del Gobierno están los jefes políticos, que como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representan tenga medios inmediatos de acción y centralización”.

Después de analizar los pros y los contras de una verdadera autonomía municipal, afirma:

La supresión de la jefatura política podrá extinguir la presión personal de que se acusa a esta institución, carga de los vicios que adquirió cuando su acción eficaz fue necesaria contra un estado de perpetua rebelión; pero no influirá para reducir el absoluto directo dominio que el poder local ejerce en todos los ramos del gobierno del Estado y que va hasta las minucias más recónditas si así le place.

Los jefes políticos desaparecieron oficialmente con la constitución de 1917 (art. 115).

Bibliografía

Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, 2ª ed., Porrúa, México, 1955.

jerarquía de las leyes. De la constitución, concretamente de las normas que regulan la distribución de competencias y facultades entre la federación y las entidades, deriva la relación de jerarquía que se da entre las leyes y los actos que realizan los poderes y autoridades. Ellos marcan los límites de su actuación y, en casos de cuestionamientos, son base para impugnar, por las vías que establecen las leyes, los actos que violan la distribución de competencias o que atentan contra el

principio de supremacía constitucional y de los tratados.

Los principios que establecen y regulan la jerarquía de las leyes, se complementan con el de presunción de constitucionalidad que deriva del art. 133. En el supuesto de que tanto las constituciones como las leyes de los estados estén en contravención con las leyes federales o los tratados internacionales, se debe presumir que aquéllos y no éstas son los que están de acuerdo con la constitución de la república. Esta presunción opera sólo en relación con sujetos ciertos, los jueces de los estados y de algunos momentos, mientras los tribunales competentes no declaren lo contrario.

Normatividad fundamental

En el sistema normativo mexicano la constitución es norma de normas; está abocada a normar; impone deberes, crea limitaciones, otorga facultades y atribuciones; concede o reconoce derechos y libertades; nada ni nadie puede normarla; su naturaleza de suprema niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior y, en cambio, requiere que toda ley le sea inferior y todo acto de autoridad esté de acuerdo con ella. No reconoce nada por encima de ella.

Con el mismo carácter de fundamental, en jerarquía igual que la constitución, cuando menos durante los primeros años de vigencia de la carta de 1857, se hallaron diferentes disposiciones emitidas por el presidente Juárez

rez amparado bajo la fórmula: "En uso de las amplias facultades con que me hallo investido". Por razones de índole política, en particular, la guerra de tres años, de la intervención y el imperio, el presidente Juárez, sin facultades para hacerlo, modificó la constitución, suspendió la vigencia de una parte de su articulado y prorrogó su mandato más allá de lo legalmente permitido.

El presidente Juárez, por su autoridad política y moral, actuó al margen de la constitución; no hubo autoridad que declarara la invalidez de lo realizado; aún en la actualidad se conserva vigente lo dispuesto por él; siguen como estados de la federación Campeche, Hidalgo y Morelos, que él erigió no obstante que carecía de facultades para hacerlo.

No es impropio, aunque hayan sido sólo temporales, calificar de suprema, de jerarquía superior, en idéntica altura que la constitución, las disposiciones emanadas del presidente Juárez, por las cuales se emitieron las leyes de reforma, se modificó el art. 124 y, en general, lo actuado durante los años de 1857 a 1869, al amparo de la fórmula antes citada.

Normatividad de segundo nivel

De acuerdo con el art. 1º de la constitución y que derivó de la reforma del 10 de junio de 1911, en lo relativo a los derechos humanos y sus garantías, los tratados internacionales suscritos por el estado mexicano, si bien son inferiores a la propia carta magna,

tienen la calidad de ser supremos en cuanto a todo el orden normativo restante, sea federal o local.

Por razón de lo resuelto por la suprema corte de justicia de la nación, los tratados internacionales suscritos por el estado mexicano, en las restantes materias, son supremos siempre que estén de acuerdo con la constitución.

Por seguridad pública, mientras no exista una declaración en contrario de parte de una autoridad competente, se debe presumir la constitucionalidad de los tratados internacionales cuando estén en conflicto con la normatividad secundaria.

Normatividad derivada de tercer nivel

De la constitución derivan, por lo mismo tienen carácter de tercer nivel, dos géneros de actos que tienen el atributo de ser generales y obligatorios; lo son en tanto se emiten en uso de facultades que aquélla prevé; uno es el género federal y el otro, el estatal.

1. Género federal de tercer nivel

Está integrado por las especies siguientes:

a) Leyes y decretos del congreso de la unión emitidos en ejercicio de las funciones siguientes:

- De legislador ordinario, con base en el art. 73.
- De legislador ordinario, en ejercicio de las diversas facultades que de manera

expresa consigna la constitución, por ejemplo en los arts. 10, 27 y 121.

- De legislador ordinario, en ejercicio de las facultades que tácitamente tiene asignadas para reglamentar la constitución en el ámbito federal, cuando en ella se utilizan las fórmulas “en los términos de ley”, “conforme a la ley”, “la ley determinará”, etc., ello sin perjuicio del ejercicio de idéntica facultad por parte de las legislaturas locales en el plano estatal, son ejemplo de este tipo de facultades los arts. 7º, 11, 17 y 122.

En ejercicio de los tres tipos de facultades anteriores pueden derivar leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias. No existe fundamento jurídico para sostener que alguna de ellas sea superior y otra inferior; cuando entre ellas hay contradicciones se debe estar al principio de que ley posterior deroga a la anterior.

b) Leyes emitidas por el presidente de la república en ejercicio de sus facultades extraordinarias (art. 29) y de lo dispuesto por el art. 131.

c) Con un destinatario específico: los diferentes tribunales, federales y locales, la jurisprudencia que emiten los tribunales federales.

2. Género local de tercer nivel

En el ámbito local tienen jerarquía superior:

- las constituciones de los estados y

- el estatuto de gobierno del Distrito Federal.

Respecto de la jerarquía específica de este tipo de leyes cabe hacer dos precisiones:

- a) Dada la regla general que deriva del art. 133, hay una presunción de constitucionalidad a favor de las leyes federales y los tratados internacionales cuando las locales, entre ellas las cartas fundamentales, las contravienen.
- b) Las leyes federales y el estatuto de gobierno emanan del congreso de la unión, cuando existe contradicción entre ellos, por emanar del mismo cuerpo legislativo y por no existir una forma superior que establezca una jerarquía entre ellos, debe prevalecer la ley posterior.

Normatividad de cuarto nivel

1. Género federal

Los actos de los tres poderes federales, por cuanto a que se deben realizar con base en la ley y de acuerdo con ella:

- a) Actos del congreso de la unión y de las cámaras que lo integran.
Al congreso de la unión o a alguna de las cámaras que lo componen le han sido atribuidas en forma expresa facultades que son de naturaleza ejecutiva o jurisdiccional:
 - La cámara de diputados puede emitir una resolución denominada *declaración de procedencia*, por virtud de

la cual un servidor público de los enumerados en el art. 111, queda a disposición de las autoridades judiciales competentes para que lo juzguen.

- La cámara de senadores, constituida en gran jurado, resulta competente para conocer de ciertos ilícitos previstos en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*: cuando su sentencia es condenatoria obliga tanto a autoridades federales como locales (art. 110).
 - Actos que emite el congreso de la unión al desempeñarse como cámara única en los términos de los arts. 84 y 85, para suplir la falta de presidente de la república.
 - Actos que emiten las cámaras en uso de facultades exclusivas que tienen el carácter de general, aunque se cuestione su naturaleza, como, por ejemplo, la de aprobar el presupuesto y la cuenta anual, por lo que hace a la cámara de diputados y de certificar que han desaparecido los poderes de un estado, y lo consiguiente, en los términos de la fracc. V del art. 76, por lo que toca al senado.
 - Congreso de la unión: acuerdos, puntos de acuerdo, resoluciones de mero trámite.
- b) Actos del presidente de la república emitidos en virtud de lo siguiente:
 - Los que realiza en ejercicio de su facultad de cumplir y hacer cumplir las leyes federales.

- Reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que emite en los términos del art. 92 constitucional.

c) Pleno de la suprema corte de justicia:

- Acuerdos, circulares, reglamentos y decretos de observancia general.

d) Actos emitidos por los tribunales de la federación:

- Las sentencias de los tribunales federales cuando sus criterios no conforman jurisprudencia.
- Los reglamentos y acuerdos generales que emite el pleno de la suprema corte de justicia de la nación.
- Los actos de naturaleza administrativa que realicen el pleno de la corte y el consejo de la judicatura federal.

2. Género local de cuarto nivel

- Las leyes y los decretos que emiten las legislaturas de los estados, sin importar su especie, por cuanto a que deben estar de acuerdo tanto con la constitución general como con las particulares de cada uno de los estados, es decir, sujetas a una doble dependencia.

En esta categoría están incluidos las leyes y los decretos que en uso de facultades extraordinarias emiten los gobernadores, por virtud de delegaciones que hacen a su favor las legislaturas de los estados, con vista a textos expresos que existen en algunas constituciones locales.

- Leyes y decretos que emita la asamblea legislativa del Distrito Federal.

Normatividad de quinto nivel

En un quinto nivel están los siguientes actos de autoridad que tienen el carácter de ser obligatorios:

- Legislaturas de los estados y asamblea legislativa del Distrito Federal: acuerdos, puntos de acuerdo, resoluciones de mero trámite.
- Gobernadores de los estados: reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes.
- Jefe de gobierno del Distrito Federal: reglamentos, decretos y acuerdos.
- Tribunal superior de justicia: acuerdos, circulares, reglamentos y decretos que emite el pleno y que son de observancia general.
- Las sentencias de los tribunales y juzgados.
- Ayuntamientos: bandos de policía y buen gobierno, órdenes, acuerdos, ordenanzas, circulares y otros.

jueces de los estados. El art. 133 constitucional establece: el principio de supremacía constitucional, bases para determinar la jerarquía de las leyes, competencia y obligaciones para los jueces de los estados; con independencia de otras cuestiones importantes, el precepto, en relación con esos funcionarios judiciales, plantea las interrogantes siguientes: ¿qué debe entenderse por jueces de los estados?, ¿cuál es el papel de éstos cuando encuentran que sus leyes locales son inconstitucio-

nales? y ¿corresponde a los jueces del Distrito Federal la misma competencia y la obligación que para los jueces de los estados derivan del art. 133?

¿Qué debe entenderse por jueces de los estados para los efectos del art. 133? Durante la vigencia de la constitución de 1857, debido a que la organización judicial de las entidades fue simple, la respuesta era sencilla: lo eran los únicos que existían, los que integraban el tribunal superior de justicia, comprendiendo a magistrados, jueces de primera instancia, de paz y municipales. No se limitaba a sólo ciertos jueces, la obligación de respetar la constitución y atenerse a lo que ella disponía era común a toda clase de autoridad judicial sin importar jerarquía o título. No se podía limitar la aplicación del imperativo sólo a los jueces de primera instancia y dejar al margen a los magistrados.

En la actualidad existen diversos tribunales, los más de ellos con competencia restringida. Al tradicional tribunal superior, de competencia amplia y genérica, se han agregado otros, como las juntas locales de conciliación y arbitraje, tribunales de lo contencioso administrativo, tribunal burocrático, tribunales electorales, gran jurado, etc.; a sus integrantes no se les da el nombre de jueces: ¿les asiste la competencia y les corresponden las obligaciones que para los jueces de los estados establece el art. 133?

Para dar una respuesta, es preciso tomar en consideración tanto la re-

dacción del precepto como su contexto. Con el término *jueces de los estados* se representa a todo tipo de funcionario que dentro de una entidad goza de jurisdicción, sin importar que sea amplia o restringida; no es lógico suponer que, por una interpretación histórica, el art. 133 sólo es aplicable a los jueces de primera instancia e, incluso, a los de segunda instancia, pero fuera de ellos, a nadie más es imponible. La obligación de respetar la constitución recae en todo tipo de servidores públicos.

Confirma este punto de vista lo dispuesto por el art. 128, todos los funcionarios, incluyendo a los de los estados, han protestado guardar la constitución; nada dispensa a los integrantes de las juntas de conciliación, a los magistrados de los tribunales administrativos y demás jueces locales, de la obligación que tienen de respetar la constitución y de preferirla sobre cualquier norma local que la contradiga.

Bajo la fórmula *jueces de los estados*, el art. 133 comprende a todo tipo de autoridad local que goce de jurisdicción. No se requiere una reforma constitucional para suponer que a los integrantes de otros tribunales que en el futuro se creen les alcanza esa obligación.

¿Cuál es el papel de los jueces locales en relación con las leyes locales inconstitucionales? Existen desde el siglo XIX varias corrientes interpretativas del alcance del art. 133; dos son las más importantes: una de ellas

considera que:

el Poder Judicial Federal es el único competente para revisar los actos ajenos a la luz de la Constitución. Es, por tanto, ese poder el que puede hacer funcionar el principio de la supremacía constitucional frente a todas las autoridades, así las que legislan como las que ejecutan.

La opinión doctrinaria anterior ha sido confirmada por la corte:

Conforme a la Constitución federal, no todo órgano judicial es competente para declarar la inconstitucionalidad de una ley, sino solamente el Poder Judicial Federal, principalmente a través de un juicio de fisonomía singular como es el amparo [...] Aun en el caso del artículo 133 de la Constitución, que impone a los jueces de los Estados la obligación de preferir la Ley Suprema cuando la Ley de su Estado la contraría, el precepto se ha entendido en relación con el sistema según el cual es únicamente el Poder Judicial Federal el que puede hacer declaración de inconstitucionalidad.

Según esta apreciación, no obstante el art. 133, los jueces de los estados están excluidos de la función de calificar respecto de la constitucionalidad de las leyes locales que aplican, por tanto en ese aspecto deben atenerse a lo que resuelvan los jueces federales. Mariano Coronado, en el siglo XIX, advertía:

La Suprema Corte de Justicia deberá ser, conforme a la Constitución, el intérprete general y supremo de este Código; empero en tratándose de materias relacionadas con la ley fundamental no van á su conocimiento, por lo ordinario, más que las que se ventilan en la forma del amparo o de la competencia, resulta que muchos puntos de interpretación de nuestra Carta política se resuelven en definitiva por jueces y magistrados locales...

Con vista a ese hecho real el mismo autor sostenía:

El poder judicial [de los estados] es el especialmente encargado de aplicar la ley constitucional cuando la ordinaria está en pugna con ella. Se justifica este precepto, no sólo porque la ilustración de los funcionarios de aquel orden los pone en aptitud de resolver mejor las cuestiones relativas, sino también porque tal poder tiene que aplicar la ley en casos determinados, ésta es su función propia; y si aplicara la que contradice á la Constitución, quedaría ésta desconocida y burlada. Con particularidad se refiere el Código Fundamental al poder judicial de los Estados, porque en otros textos impone la propia obligación al poder judicial federal.

Ésta es una segunda corriente; en el siglo XIX y en el XX se manifestaron otras opiniones intermedias.

Del texto constitucional, más que desprenderse un monopolio del control

de la constitucionalidad, parece deducirse lo contrario, la negación de esa exclusividad; en efecto, de la fracc. XII del art. 107 se deduce que los jueces de los estados están facultados para conocer de violaciones a la constitución por la vía de amparo. Lo mismo sucede con el art. 133, que da facultad a los jueces locales para juzgar en qué momento las leyes locales son contrarias a la constitución.

¿A los jueces del Distrito Federal les corresponde la competencia adicional que consigna el art. 133 en favor de los jueces locales? ¿También a ellos les es aplicable la misma obligación? Como competencia la tienen negada, no pueden emitir una declaración de inconstitucionalidad por cuanto a que tratándose de autoridades, la atribución de una facultad debe ser expresa y en el caso el otorgamiento sólo beneficia a los jueces locales. La obligación de respetar la constitución les es imponible con vista a lo dispuesto por el art. 128.

Bibliografía

Coronado, Mariano, *Derecho constitucional mexicano*, Escuela de Artes y Oficios del Estado, Guadalajara, 1899.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1982.

caldes, jueces municipales o de paz que eran funcionarios que ejercían tareas jurisdiccionales y hacendarias dentro de las poblaciones, con vista a costumbres y precedentes. Se trataba de una institución prevista en las cartas puebla. En la constitución de 1812 se les dio reconocimiento oficial y se determinó que su campo de acción comprendería facultades en lo contencioso y en lo económico (art. 275), dentro del primer concepto se comprendían tanto la rama civil (título V, cap. 11), como la preventiva: seguridad y conservación del orden público (art. 321). Al iniciarse la vida independiente subsistieron los tribunales existentes entre ellos los alcaldes (art. 77 de la constitución del estado de Chiapas de 1826, art. 159 de la constitución del estado de Coahuila y Texas de 1827; en ésta se dispuso: art. 193: “Los juzgados inferiores subsistirán en el modo y forma que se prescribirá por una ley, hasta que permitiéndolo las rentas del estado a juicio del congreso, puedan establecerse jueces de letras, que deberá hacerlo en cada partido”).

En la actualidad, desde el punto de vista procesal, la justicia municipal o de paz en teoría goza del atributo de celeridad; no admite dilaciones; las excepciones y defensas son mínimas. En la práctica, por lo general, se procede sumariamente; no deja de haber negocios que se alargan inexplicablemente. En la misma audiencia se oye a las partes, se reciben y desahogan pruebas, se oyen alegatos, se dicta la

jueces municipales. Durante un largo tiempo, como parte de la organización comunal, existieron en España los al-

sentencia; en algunos casos se ordena engrosar la sentencia. También con celeridad se ejecutan las sentencias o resoluciones que emiten los jueces de paz; los plazos para cumplir con lo que ellos ordenan son perentorios, improrogables y fatales. En esto se sigue la costumbre de la cultura azteca; entre ellos la sentencia de muerte se aplicaba de inmediato; a los sorprendidos en adulterio tan pronto eran condenados, *in situ*, eran apedreados y muertos. La justicia de paz ya no tiene competencia para castigar a alguien con la pena de muerte; ha desaparecido el rigor azteca en este aspecto; también por lo que toca a los castigos que se imponen a los jueces deshonestos; ahora se les destituye, cambia de adscripción o excepcionalmente procesa. Entre los aztecas, a decir de Sahagún, a los jueces que no hacían justicia derecha o justa se les castigaba con la pena de muerte.

La figura del *topile*, portador de la vara de justicia, titular de la facultad jurisdiccional: juez menor o de paz, representante del emperador azteca y posteriormente del rey, con el poder para realizar aprehensiones tal como lo hacían los alguaciles, aunque existe en la actualidad y todavía porta la vara símbolo de su autoridad, por lo general, ya no goza del amplio campo de acción que correspondió a sus predecesores, incluso del siglo XIX. Su autoridad es moral, está muy lejos de ser ejecutiva.

Por lo general, para ser juez municipal o de paz se requiere ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus

derechos, no haber sido condenado judicialmente por delito alguno, ser pasante de licenciado en derecho o, en su defecto, tener los conocimientos necesarios para el desempeño del cargo (art. 45, *Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Guerrero*). Más que un técnico en derecho, para ocupar el cargo se requiere un hombre prudente vinculado al lugar, en esto se sigue la costumbre azteca:

También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular, y para esto elegían jueces, personas nobles y ricas y ejercitadas en las cosas de la guerra, y experimentadas en los trabajos de las conquistas; personas de buenas costumbres que fueron criadas en los monasterios de Calmécac, prudentes y sabias, y también criadas en el palacio.

En la actualidad los jueces municipales o de paz son parte del tribunal superior de justicia en la mayoría de los casos.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

De Sahagún, Fray Bernardino, *Historia general de las cosas de Nueva España*, Pedro Robredo, México, 1938.

juez de distrito. Funcionario federal encargado de administrar justicia; servidor público que goza de jurisdicción y que la ejerce dentro de una demarcación geográfica. Esos jueces son parte del departamento judicial federal; conforman la primera instancia dentro de él; aplican, en términos generales, las leyes federales y los tratados; salvo que sean especializados, lo pueden hacer por lo que toca a todo tipo de materias; su actuación, por razones procesales, se ha dividido en dos grandes rubros: uno, en amparo, en el que aplican preferentemente la ley de amparo y con vista a la violación de los derechos individuales; otro, en actuación ordinaria, cuando resuelven controversias que se suscitan sobre el cumplimiento de las leyes federales y los tratados con vista a los códigos federales de procedimientos civiles y penales.

En ambos casos parte de su competencia es definida por la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*. En el primer rubro sus resoluciones son atacables, principalmente, por vía de revisión ante los tribunales colegiados de circuito; y en el segundo en apelación ante los tribunales unitarios de circuito.

Los juzgados de distrito se integran por un juez, que designa, cambia y promueve el consejo de la judicatura federal (art. 81, fracc. VII, LOPJF), por secretarios en número variable, normalmente hay uno para la sección de amparos y otro para la sección or-

dinaria, actuarios y empleados. Los jueces duran en su encargo seis años, pueden ser ratificados o ascendidos y, si lo son, se convierten en inamovibles. Los hay de competencia mixta y los hay especializados en diferentes materias: penal, administrativa, civil, laboral y agraria.

juicio de amparo. Controversia por la cual, a instancias de parte agraviada, se ventilan y resuelven cuestiones de naturaleza constitucional con efectos limitados. Juventino Castro lo define:

El amparo es un proceso concentrado de anulación —de naturaleza constitucional— promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agravién directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada —si el acto es de carácter positivo—, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige —si es de carácter negativo.

Pueden recurrir a él personas físicas o morales, mexicanas o extranjeras que sean afectadas por actos o hechos de las autoridades mexicanas. Se requiere la existencia de agravios y la solicitud de la parte interesada.

Están facultados para conocer de las demandas de amparo los tribunales, jueces federales y tribunales superiores de los estados (art. 107, fracc. XII).

El amparo puede ser directo, cuando su conocimiento compete al pleno de la suprema corte de justicia, a sus salas o a los tribunales colegiados de circuito; indirecto, cuando conocen de él los jueces de distrito.

La ley prevé la existencia de la suplencia de la queja en determinados casos. Las notas que lo caracterizan fueron alcanzadas durante el siglo XIX merced, principalmente, a la obra de Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Ignacio L. Vallarta y Emilio Rabasa.

Es un instrumento de defensa de la constitución de alcances limitados; es inoperante para enmendar las violaciones generales y graves que a ella se hacen.

Bibliografía

Castro, Juventino, *Lecciones de garantías y amparo*, Porrúa, México, 1974.
Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, segunda serie, Jus, México, 1963.

juicios de amparo y controversia

constitucional. En el art. 37 de la ley de amparo, se prevé la posibilidad de que la resolución de juicios de amparo puede ser aplazada. Es algo excepcional. Es factible en los casos en que, en forma paralela a juicios de amparo, se ventile ante la suprema corte de justicia una controversia constitucional en contra de la misma norma. Para que se pueda disponer el aplazamiento se requiere se presenten los supuestos siguientes:

- que los juicios de amparo cuyo aplazamiento se disponga, se encuentren radicados ante el pleno de la corte;
- que la controversia y los amparos se enderocen a cuestionar una norma; obvio no procede cuando a través de ellos se impugna un acto de autoridad;
- que el aplazamiento sea solicitado por alguno de los ministros de la corte; y
- que se disponga el aplazamiento de la resolución de los amparos pendientes mediante un acuerdo general.

Por implicar el aplazamiento una negativa temporal a impartir justicia, pues ello significa el diferir la emisión de una sentencia en un amparo, la norma es de interpretación estricta, únicamente es procedente en los supuestos previstos expresamente; no es admisible en otros casos, como pudieran ser:

- cuando la tramitación de los amparos se encuentra ante las salas de la corte;

- cuando se encuentra ante un juez de distrito, tribunales colegiados o unitarios de circuito; y
- cuando esté de por medio un acto de autoridad.

Como compensación debido a la falta de resolución de los amparos, se dispone que no opere la caducidad por falta de actividad del quejoso.

jurado popular. Tribunal que estaba integrado por un número determinado de ciudadanos elegidos por sorteo; juzgaban hechos según su conciencia, bajo la presidencia o responsabilidad de un juez, fuera de distrito o estatal, quien, en su caso, aplicaba la pena respectiva.

Se trató de una innovación creada por el constituyente de 1857, que se tomó del sistema jurídico estadounidense, con vista a dar celeridad e imparcialidad a los juicios y que eran competentes para conocer de los delitos que se cometieran mediante la prensa contra el orden público o la seguridad exterior e interior de la nación (art. 67, LOPJF). Su existencia estaba prevista en el art. 20, fracc. VI, ahora reformado. En el art. 31, fracc. V, se establece como obligación de los mexicanos el desempeñar el cargo de jurado.

En el ámbito federal los jurados populares se integraban por siete personas, designadas por sorteo de una lista que formulaban cada dos años.

Bibliografía

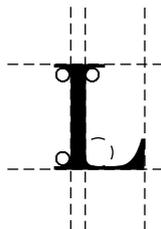
Esriche, J., *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*.

Zarco, F., *Historia del congreso constitucional de 1857*, Instituto Nacional de Estudios Históricos, México, 1957.

jurisdicción dual. Para Manuel Herrera y Lasso, aquellas facultades que pueden ser ejercidas válidamente por los jueces federales y estatales (*véase*), él las denominaba *jurisdicción dual* por cuanto a que surgieron referidas al ejercicio de una función jurisdiccional: la derivada de la reforma de 1884 al art. 97, fracc. I, de la constitución de 1857 y que ahora aparece en el art. 104, fracc. I, que confiere competencia a los jueces locales para aplicar las leyes federales y los tratados cuando sólo se afecten intereses particulares. Por virtud de una reforma de 2009 a la fracc. XXI del art. 73, en la actualidad la competencia de los jueces locales se extiende a ciertos delitos previstos en las leyes federales.

Bibliografía

Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, segunda serie, Jus, México, 1963.



legislaturas locales. Son órganos colegiados en los que la constitución general entrega la función legislativa reservada a los estados. Durante el siglo XIX hubo casos en que se integraron por dos cámaras, a partir de la constitución de 1917 se observa que son unicamerales. Cuentan con diputados, tienen que ser cuando menos siete, en aquellos estados cuya población no pase de 400 mil habitantes; de nueve, en los que exceden de esa suma y no pasen de 800 mil; y 11, en aquéllos en que se exceda esta última cantidad. En la actualidad se integran hasta por 50 miembros.

El cúmulo de sus facultades deriva tanto de la constitución general, como de la particular de cada uno de los estados; pueden estar referidas en principio a dos materias genéricas: fundamental, expedición y reforma de las constituciones locales; ordinaria o derivada, expedición y reforma de todo tipo de leyes dentro del ámbito de su competencia de aplicación local; de éstas puede emitir leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias.

Su actuación puede estar referida a tres ámbitos: legislativo, cuando emiten leyes y decretos; materialmente ejecutivo,

cuando hacen nombramientos, remueven y cambian a su personal, cuando ejercen su presupuesto, etc.; y judicial, cuando en los casos de delitos oficiales, juzgan a ciertos servidores públicos.

A la época del año en que se reúnen las legislaturas se le denomina *periodos*; éstos pueden ser ordinarios o extraordinarios; aquéllos van de uno a cuatro; éstos se dan cuando se les convoca expresamente por la diputación permanente. Durante el tiempo en que sesionan cuentan con un presidente que es elegido por sus miembros. Su quórum es de más de la mitad de sus miembros.

Por ser órganos colegiados, tienen el derecho de iniciativa frente al congreso de la unión, participan en el proceso para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, en el proceso de reformas a la constitución, pueden solicitar la intervención ejecutiva, están facultados para autorizar a la federación a establecer: almacenes, fuertes, cuarteles en los que ejerza su jurisdicción, etcétera.

Los locales en los que se reúnen gozan de una relativa inmunidad, sus miembros son elegidos por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

ley de ingresos. Proviene del latín *ingressus*, de *ingredi*: entrar, derivado de *gradi*, andar y *gradus*, paso. Documento de carácter imperativo que contiene o enumera las diferentes fuentes impositivas, el porcentaje, condiciones de pago y demás elementos para el cobro de las contribuciones.

En el plano federal el proyecto de ley de ingresos lo elabora el presidente de la república, por medio de la secretaria de hacienda y crédito público; debe ser presentado, como cámara de origen, en la de diputados a más tardar el día 8 de septiembre de cada año, excepto cada seis años, cuando se da el cambio de presidente de la república, en que debe ser presentado a más tardar el 15 de diciembre. El secretario de hacienda debe comparecer ante los diputados a dar cuenta de la iniciativa.

Una vez aprobado en la cámara de diputados debe pasar a la de senadores (arts. 73, fracc. VII y 74, fracc. IV); no hay norma que, como sucede con el presupuesto, permita su modificación, por lo que al respecto debe estarse a la regla general, la prevista en el art. 72, inc. f). Es un acto del congreso; su duración es anual y se elabora con vista al presupuesto, primero se autorizan

los gastos, acto seguido los ingresos y las fuentes. Los particulares están obligados a contribuir de manera proporcional y equitativa.

En los estados, el proyecto de ley de ingresos local y municipal lo elabora el gobernador y frecuentemente por lo que toca a los municipios, los ayuntamientos, los aprueba la legislación y también la vigencia de la ley es de un año.

ley marcial. Cuerpo normativo que expide el congreso de la unión cuando existe una declaración de guerra, hecha en los términos de los arts. 73, fracc. XII y 89, fracc. VIII. También lo puede expedir el presidente de la república, en los casos en que existiendo una suspensión de garantías, motivada por una invasión o perturbación grave de la paz pública, le sean concedidas las autorizaciones en los términos previstos por el art. 29 constitucional. Es una normatividad excepcional de duración temporal cuya existencia está prevista en el último párrafo del art. 16. El decreto de suspensión de garantías emitido por la comisión permanente el 16 de marzo de 1911, hizo las veces de ley marcial.

ley orgánica del congreso general.

Cada uno de los poderes federales cuenta con una ley que, con vista al germen constitucional, regula la estructura y funcionamiento de cada uno de los entes cuya existencia está prevista en la carta magna; a la del órgano legislati-

vo se le ha denominado *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Su existencia está prevista en el art. 70 y la actualmente en vigor es de 3 de septiembre de 1999. Siguiendo una tradición que se inició en la carta de Cádiz, el congreso reguló su estructura y actuación por un reglamento. El imperativo de que sea una ley data de 1970.

En la ley orgánica se deben garantizar la independencia y la libertad del cuerpo legislativo, aunque no exista texto expreso que así lo determine, la iniciativa de ley debe provenir sólo de diputados y senadores. Una vez aprobada por ambas cámaras no es susceptible de ser vetada por el presidente de la república, ni requiere su promulgación por parte de él; el texto respectivo debe enviarse directamente al *Diario Oficial de la Federación* por los directivos de ambas cámaras. La ley no es susceptible de ser reglamentada por el presidente; permitirlo pudiera significar una interferencia no autorizada y peligrosa para la independencia del congreso.

No son susceptibles de ser vetadas ni requerirán su promulgación las reformas que se introduzcan a esa ley orgánica y, por analogía, las que se hagan al reglamento. Contrariamente a lo dispuesto por la fracc. I del art. 89, la aplicación de esa ley corresponde al propio congreso, a las cámaras que la integran y a la comisión permanente. El ejecutivo lo hará sólo en las materias y en el grado que expresamente

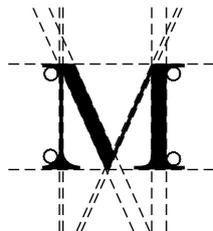
le sea solicitado por el órgano legislativo.

En la ley orgánica se regulan el funcionamiento del congreso, de las cámaras, cuando actúan en ejercicio de facultades exclusivas, y de la comisión permanente.

libertad de creencia. Derecho que asiste a todos los habitantes del país, en principio, para creer o no; enseguida, para optar por la religión o principios que más les agraden o acomoden y, por último, para cambiar de opinión respecto de ellos cuantas veces se estime necesario o conveniente.

Todas las constituciones mexicanas de 1824 a 1857 fueron intolerantes; el constituyente de 1857 intentó establecer la libertad religiosa; fracasó ante la oposición de la jerarquía católica, de los legisladores conservadores y moderados. En la *Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos* de fecha 12 de julio de 1859, el presidente Juárez previó la posibilidad de la existencia de otros cultos: "El gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la iglesia católica, así como el de cualquier otra" (art. 3º).

Fue la ley sobre libertad de cultos de 4 de diciembre de 1860 la que consignó en forma expresa y definitiva la libertad de creencias, principio que fue elevado a rango constitucional el 25 de septiembre de 1873. En la actualidad esa libertad se halla consignada en el art. 24.



magistrados de los tribunales colegiados. A quienes integran los tribunales colegiados y unitarios la constitución y las leyes les denominan *magistrados* (arts. 97 constitucional y 33, LOPJF). Los nombra el consejo de la judicatura federal, quien los vigila y recibe quejas contra ellos (art. 81, LOPJF). Los magistrados duran en sus cargos seis años y si son ratificados o son promovidos a ministros se convierten en inamovibles; para ser magistrados se requieren parecidos requisitos que para ser ministros de la corte.

magistrados de los tribunales superiores de justicia. La constitución general y las particulares de los estados denominan a quienes integran al tribunal superior de justicia de un estado o del Distrito Federal, *magistrados* (art. 116, fracc. III y 122, C, base cuarta).

Los procedimientos necesarios para designarlos varían de un estado a otro; en algunos los nombra el gobernador con la ratificación o aprobación de la legislatura o diputación permanente locales. En otros se da intervención a los consejos de la judicatura. Hay

estados en donde se presentan ternas con el fin de que la legislatura elija uno. Duran en su encargo seis años y pueden ser ratificados en sus cargos; si lo son se convierten en inamovibles. Los candidatos deben reunir los mismos requisitos que para ser ministro determinan las fraccs. I a V del art. 95 constitucional.

En el Distrito Federal a los magistrados del tribunal superior de justicia los nombra el jefe de gobierno con la aprobación de la asamblea legislativa (art. 122, C, base cuarta, fracc. I). Su duración es de seis años y si son ratificados se convierten en inamovibles; deben reunir los mismos requisitos exigidos para ser ministro de la suprema corte.

marca. Pena corporal que consistía en hacer una señal con hierro encendido en la frente, mejilla o espalda de un delincuente. Esta pena fue abolida por el constituyente de 1857 (art. 22).

.....
: Bibliografía
: Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia.*
.....

mayoría absoluta y mayoría relativa

va. Conjunto “de los votantes que suman el mayor número en una asamblea”. Manuel Herrera y Lasso definía a la mayoría en una votación como “la adhesión del mayor número a una determinada proposición”. Este autor establecía una distinción:

Puede ser, o absoluta cuando el número sobrepasa el de la mitad de los votantes, o relativa cuando el número es inferior a esa cifra, pero superior al de los votos emitidos en favor de cualquiera de las otras proposiciones sometidas a la misma votación.

En derecho positivo se ha descartado, por inoperante, la idea de que para que se apruebe una ley, un decreto o se adopte una resolución por parte del órgano legislativo, se requiere el voto unánime de todos los miembros que asistan a una sesión; “el voto de la mayoría obliga siempre a todos los demás”, sostenía Rousseau. Si bien nunca se ha contemplado la posibilidad de la unanimidad, en las constituciones que han estado en vigor y en la de 1917 se ha previsto la existencia de una mayoría especial; así, se requiere el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes en los casos de reformas a la constitución (art. 135), de formación de un nuevo estado dentro de los límites de los existentes (art. 73, fracc. III), de resolución condenatoria por parte del gran jurado (art. 110), de designación de un gobernador

provisional por parte del senado (art. 76, fracc. V), de la convocatoria de la comisión permanente (art. 79, fracc. IV) y de aquellos en que es necesario superar el veto presidencial (art. 72, inc. c).

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, segunda serie, Jus, México, 1963.

Moliner, María, *Diccionario del uso del español*.

medio ambiente. En la constitución general aparece este concepto (arts. 25, párr. 6 y 122, C, base primera, fracc. V, inc. j). Se toma como una fórmula genérica que comprende las circunstancias que rodean al ser humano y en las que se desenvuelve. Debe ser preservado y protegido. El congreso de la unión está facultado para legislar en la materia y establecer la concurrencia del gobierno federal con los de los estados y municipios (art. 73, fracc. XXX-G). También debe legislar la asamblea legislativa (art. 122, C, base primera, fracc. V, inc. j). Dado a que no se comprende en el art. 73, técnicamente ella no está obligada a acatar las bases que aparezcan en las leyes que expida el congreso de la unión.

ministerio público. Servidor público. Actúa y funciona bajo las órdenes del procurador general de la república o de los procuradores de los estados o del Distrito Federal. Es titular de la acción penal; le incumbe: la persecución de los delitos ante los tribunales, solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpadados, buscar y presentar pruebas para acreditar su responsabilidad, hacer que los juicios se sigan regularmente para que la justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en los negocios que la ley determine. Tiene bajo su mando a la policía (arts. 21 y 102, A). El ministerio público federal es parte en los juicios de amparo, salvo aquellos en que no esté de por medio el interés público (art. 107, fracc. XV).

ministros de la suprema corte de justicia. La constitución, para referirse a los miembros de la suprema corte de justicia de la nación, utiliza el término *ministros*, ya que es el más común y ha terminado por prevalecer; tienden a desaparecer: *magistrados* y *miembros* (arts. 78, fracc. VII y 96, ahora reformados). En el uso del término *ministros* se observa una reminiscencia de los tiempos en que la impartición de justicia era una parte del servicio religioso y de la época en que quienes la impartían eran considerados como servidores; el término deriva de *minister*: servidor; se tomó de los sistemas jurídicos europeos; en Estados Unidos de América a los miembros de

la suprema corte se les denomina *justices*.

A los ministros de la suprema corte de justicia los propone el presidente de la república mediante una terna; la cámara de senadores es la que, contando con el voto de las dos terceras partes de los presentes, los designa (art. 96), tienen que reunir los requisitos a que alude el art. 95; su nombramiento es por 15 años improrrogables; pueden renunciar por causas graves, ser destituidos mediante juicio político o suspendidos del cargo vía declaración de procedencia (arts. 110 y 111).

Legalmente debe haber 11 ministros; uno de ellos es el presidente de la suprema corte. Los restantes ministros están adscritos a las dos salas. A lo largo de la historia el número de ministros ha variado, en 1824 era de 11 y un fiscal; en 1900 se aumentó a 15; en 1917 se redujo a 11; en 1928 se fijó en 16; en 1934, se fijó el número en 21. La sala auxiliar fue creada en 1951. En 1994 se fijó el actual número.

municipio. Del latín *munus*, deber, cargo, tarea y *ceps*, el que coge. Unidad territorial administrativa constituida por los elementos siguientes: población, cierta extensión territorial, órganos de autoridad y vecindad. De acuerdo con el art. 115 constitucional los municipios son la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, gozan de personalidad jurídica y de patrimonio propios, son administrados por un

ayuntamiento de elección popular o por un concejo designado por la legislatura local; no debe haber ninguna autoridad intermedia entre los ayuntamientos y el gobierno del estado.

Los municipios carecen de autonomía; la ley que regula su organización y funcionamiento es expedida por la legislatura local. Sus ayuntamientos pueden emitir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

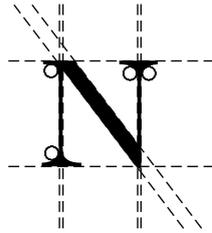
Manejan su patrimonio conforme a la ley; la constitución dispone que administrarán libremente su hacienda (*véase*); carecen de autonomía; sus ingresos son determinados por una ley que emite la legislatura local; su presupuesto debe ser aprobado por la propia legislatura, con frecuencia vía gobernador. Periódicamente están obligados a rendir cuentas de su manejo de los fondos públicos a la legislatura; las participaciones a que tienen derecho de

parte del gobierno federal les llegan vía poderes locales; para poder enajenar inmuebles requieren autorización de la legislatura. Si bien gozan de personalidad, sus órganos de representación sólo pueden actuar dentro de los límites del estado, fuera de ellos la representación recae en el ejecutivo local.

Sus órganos de autoridad: los ayuntamientos, pueden ser declarados desaparecidos por la legislatura local; en ese caso se nombra un concejo en sustitución; ella misma puede suspender temporalmente a alguno de los municipios e incluso revocar su mandato.

Los municipios no son la única división territorial de los estados, existen otras divisiones reconocidas legalmente como son las de distritos electorales, judiciales, hacendarios, etcétera.

Legalmente tienen a su cargo la prestación de servicios y les corresponden ciertos impuestos, derechos, tasas adicionales y participaciones.

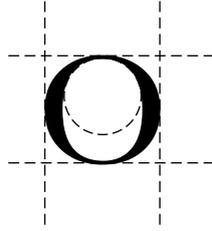


nacionalización. Acto por el cual la nación mexicana, por medio del gobierno federal, hizo ingresar al patrimonio público, sin pagar indemnización, una universalidad de bienes, comprendiendo inmuebles, muebles, créditos, valores, etc., por razones de interés público, seguridad nacional y para evitar que el clero católico siguiera dilapidándolos, distrayéndolos del servicio público y que pertenecían a la iglesia católica.

La administración del presidente Benito Juárez, el 12 de julio de 1859, sin fundamento legal, pero con vista al interés público, como un acto de soberanía, por medio de una ley, hizo ingresar al patrimonio nacional los bienes que pertenecían a la iglesia católica y que ésta utilizaba para hacer la guerra a un gobierno legalmente constituido.

La figura no tenía existencia legal; fue ideada y echada a andar por primera vez para el mundo del derecho por la administración Juárez; con posterioridad otros países, para defender su soberanía, han recurrido a ella. La doctrina ha reconocido que la nacionalización es una figura jurídica creada en México.

La expropiación petrolera llevada a cabo en 1938, en el fondo, fue una nacionalización, por virtud de aquella se hizo ingresar al patrimonio de la nación una universalidad de bienes: fondos petroleros, instalaciones, barcos, vehículos, tecnología, etc. Se recurrió a la figura de la expropiación por cuanto a que la nacionalización no tiene existencia legal.



observaciones. Dentro de la terminología constitucional, por tales se entiende las consideraciones de índole constitucional y política que llevan al poder ejecutivo a no promulgar un proyecto de ley que le envía el poder legislativo o la autoridad que, como la asamblea legislativa, puede aprobar leyes y decretos.

También se le denomina *veto* (véase). Por mandamiento fundamental pueden hacer observaciones el presidente de la república (art. 72) y el jefe de gobierno (art. 122, disposición C, base segunda, fracc. II, inc. b). Los gobernadores de los estados lo hacen con base en las constituciones locales y respecto de sus congresos.

orden del día. Lista de los negocios que se someterán a la consideración de un cuerpo colegiado en una sesión convocada de manera legal. Lista de las iniciativas o asuntos que deben ser discutidos y votados en una sesión por el pleno de una cámara. Debe ser usado en género masculino.

El orden del día persigue objetivos como: evitar decisiones sorpresa, economizar tiempo, permitir a los miembros de la asamblea y a los partidos

políticos estudiar los proyectos y preparar las posibles intervenciones. Sólo lo que aparece en él puede ser objeto de debate y sometido a votación.

Formalmente la responsable de su elaboración es la mesa directiva. En el senado del congreso de la unión ella lo hace con vista a las propuestas tanto de la junta de coordinación política como de los senadores; además, en su elaboración se debe tomar en cuenta el programa legislativo aprobado (arts. 20.2, inc. c y 66.1, inc. b, LOCGEUM). El art. 30 del reglamento para el gobierno interior del congreso determina el orden conforme al cual deben ser presentados los negocios.

El orden del día limita la competencia del pleno, por lo que con anticipación debe hacerse del conocimiento de los interesados y sólo es válido por lo que toca a una sesión, independientemente de que los negocios incluidos en él hayan o no derivado en votación.

.....
:

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, 3ª ed., *Derecho constitucional*, Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, Buenos Aires, 1954-1968.

orden público. Es la posibilidad de que una autoridad diversa de la legislativa, constituyente u ordinaria, cuando carece de los elementos positivos para fundar una determinación, recurra a la *ratio legis* y resuelva una cuestión sometida a su consideración.

La *ratio legis* entendida como los motivos, las razones que hacen que el legislador sancione una conducta, reprima un ilícito y en cambio premie y estimule determinadas acciones. Si bien en un principio corresponde al autor de la norma el determinar indirectamente cuál es la *ratio legis*, una vez que ha emitido la ley, su función definidora de lo que es el orden público se convierte en latente y estará así mientras por la vía de reformas a la ley no haga uso de su facultad legislativa; no se agota cuando se emite la ley; es algo que aunque en reposo le sigue correspondiendo en forma permanente a él; y que, complementariamente, puede también ser ejercitada por autoridades diversas a él, cuando resuelven cuestiones administrativas o judiciales respecto de las que tienen jurisdicción. La función de integrar el derecho no es responsabilidad exclusiva del legislador, del autor de la norma, también le atañe a otro tipo de autoridades; si bien aquél en su actuación tiene menos limitaciones, éstas, aunque dentro de cauces más

estrechos, igualmente intervienen en la actividad integradora del derecho y así, cuando el sistema normativo no es suficiente para resolver un caso determinada pueden resolverlo, con cierta discrecionalidad, recurriendo a la institución de orden público.

De alguna manera, cuando menos para efectos de derecho público, pudiera implicar, al fin de cuentas, discrecionalidad con vista a determinados intereses, generalmente indefinibles, relacionados con el orden normativo fundamental.

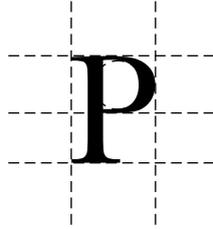
La discrecionalidad a que se ha aludido nada tiene que ver ni con capricho ni voluntarismo, significa simplemente que quien actúa y resuelve una cuestión para la que no existe texto expreso, está considerando el mismo tipo de valores, entendido el término en su acepción de intereses, factores reales de poder, que tanto el constituyente como el legislador ordinario toman en cuenta; como éstos pueden cambiar, es obvio que el contenido del término *orden público* es cambiante, lo es de una a otra época, de un país a otro; pero, en todo caso, tiene una concreción: los factores reales de poder a los que se ha dado redacción escrita y que se han elevado a rango constitucional.

Se ha entendido que existe una noción de orden público aplicable a la materia de derecho internacional privado (art. 15, fracc. II, CCDF); otra la que maneja el derecho público (art. 6º, CPEUM) y una más a la que alude el derecho civil bajo el término *interés*

público (art. 8º, CCDF); y que entre una y otra, aunque existe cierta afinidad, hay diferencias de fondo y forma. Una noción como la que aquí se insinúa tiene la virtud de servir para aplicar las tres formas en que se presenta.

En efecto, cuando, por ejemplo, en el art. 6º constitucional se alude a actos que perturban el orden público se está refiriendo a la misma institución, a la misma materia, que es objeto de una constitución: establecer los medios para que la relación dominación-sometimiento se dé con la menor vio-

lencia física posible y que los casos de desobediencia queden dentro de los márgenes aceptables. El constituyente ha considerado que ni en la carta magna ni en las leyes ordinarias se pueden comprender todos los supuestos que se pueden dar, en este contexto deja a la discreción de los agentes que ella misma crea el determinar, en casos concretos, con vista a los principios que ella enarbola como bandera, al establecer los vínculos dominatrices, qué es orden público y qué va en su contra.



pacto federal. Del latín *pactum*, participio de *pacisci*, convenir, pactar. Acuerdo para formar una alianza entre estados preexistentes que renuncian a su soberanía con vista a formar parte de un todo. Las constituciones mexicanas han partido del supuesto teórico de que varios estados soberanos se unieron por virtud de un pacto, para los efectos de formar una federación y crear unos poderes centrales; los términos y condiciones de la unión se consignaron en un documento al que se denomina *constitución política*, por ello ambos términos son tomados como sinónimos.

En los estados existen constituciones, a ellas, desde el punto de vista histórico y teórico, no se les puede denominar *pactos*; no hubo partes que los hubieran celebrado: esos documentos, de conformidad con el art. 41, no pueden contravenir lo dispuesto por la carta fundamental, a la que en ese precepto se nombra *pacto federal*.

paisano. En la constitución el término es usado en su acepción de alguien que no es militar (art. 13); los paisanos, cuando cometen un delito o falta del orden militar, por sí o en compli-

cidad con un miembro del cuerpo castrense, sólo pueden ser juzgados por los jueces ordinarios o comunes de la federación o de los estados; no tienen competencia para hacerlo los tribunales militares.

palos. Del latín *palus*, palo, estaca, que a su vez deriva del indoeuropeo *pak-slo*. Pena corporal que consistía en golpes que se daban a un infractor con un trozo de madera largo y delgado, ordinariamente en público. Esta clase de castigo fue abolida por el constituyente de 1857 (sesión de 20 de noviembre de 1856, art. 22).

papel sellado. El sistema administrativo y judicial mexicano heredó de España la práctica del papel sellado; en esa nación, a decir de Escriche, era el que estaba señalado con las armas del rey, que tenía diferentes precios y era el único en que podían asentarse las escrituras públicas, las diligencias judiciales y otros actos de naturaleza pública; su falsificación era penada por la ley. Lo que estaba asentado en otro tipo de papel era nulo. Su costo llevaba a los notarios, funcionarios judiciales y abogados a ser parcos y

a utilizar el máximo de abreviaciones. Se trataba de una forma de gravamen.

El constituyente de 1857 prohibió a los estados emitir papel sellado (art. 111, fracc. III); ello llevó a considerar que era una forma de gravar que sólo correspondía a la federación; ese mismo legislador había prohibido las costas judiciales (art. 17), por lo mismo, se consideró que era de dudosa constitucionalidad el requerir su uso en las diligencias judiciales. En 1917 se reiteró la prohibición que para los estados existió (art. 117, fracc. III); no obstante, hasta hace algunos años, fue práctica común en ciertos estados el exigir ese tipo de papel para asentar determinado tipo de certificaciones.

Bibliografía

Esriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*.

papelero. Son los voceadores de periódicos y revistas; quienes expenden al menudeo diarios. La constitución obliga a emitir leyes por virtud de las cuales se evite sean encarcelados los papeleros por delitos cometidos a través de la prensa. Por estar de por medio la preservación de la libertad de prensa, debe entenderse que los obligados a emitir las leyes “orgánicas” son el congreso de la unión, las legislaturas de los estados y la asamblea legislativa del Distrito Federal (art. 7º).

papeles. En el art. 16 constitucional se dispone: “Nadie puede ser molestado en su persona, [...], *papeles* [...], sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente [...]”.

El precepto, salvo algunos agregados que se le hicieron, fue obra del constituyente de 1857; ni en la exposición de motivos ni en los debates se desprende cuál fue la intención de los constituyentes al utilizar el término, por lo que para encontrarla es necesario tomar en consideración el tipo de constitución en el que surgió y la parte de ella en que fue colocado.

La de 1857 fue una constitución liberal y la parte de ella en que el término aparece es en la de derechos del hombre; por ello al concepto *papeles* no debe darse un significado restringido, como pudiera ser el de limitarlo a su acepción de *effets*, efectos, o títulos valor, comprendiendo títulos de crédito en sentido estricto y billetes; lo que la constitución protege es toda clase de documentos, como pudieran ser los manuscritos, planos, fotografías, cartas, diseños y efectos de comercio. Procede una interpretación amplia del término; la seguridad de la posesión y conservación de toda clase de papeles, sin importar su valor intrínseco, representativo, estimativo, etc., es el objetivo del precepto.

participaciones federales a los municipios. Son conceptos adicionales que complementan la hacienda municipal; se trata de diversas cantidades

que ingresan a ella derivadas del rendimiento de la recaudación de ciertos impuestos federales, e, incluso, estatales. Se entrega a los municipios por virtud de un mandamiento constitucional: “Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados” (art. 115, fracc. IV, inc. b).

Son reguladas por ley, federal y local; frecuentemente son materia de convenios. Tienen como complemento normativo la fracc. XXIX del art. 73.

Las bases según las cuales la federación hará efectivo el mandamiento constitucional están determinadas en la *Ley de Coordinación Fiscal*; ellas son de observancia obligatoria en la celebración de los convenios con los estados y en las entregas periódicas que de las participaciones se haga a los estados. Dichas bases están referidas a toda clase de impuestos, sin que se excluyan algunos de ellos con vista a que se trata de exclusivos de la federación; se determina simplemente el monto de los porcentajes que les corresponderán a las entidades. La LCF, en su art. 1º dispone:

Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar

reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de organización y su funcionamiento.

La federación entrega a los estados tanto las cantidades que les correspondan a ellos, como las que les correspondan a los municipios.

Los estados mismos, vía sus legislaturas, están facultados para dar leyes en las que se establezcan las bases, que regulen las entregas de dichas participaciones por parte de los poderes de las entidades a los ayuntamientos. Esta ley sólo es obligatoria en el plano local, mas no es de observancia forzosa para la federación, como pudiera desprenderse de la deficiente redacción de la fracc. IV del art. 115 constitucional.

Dado que el rubro de las participaciones ha llegado a ser uno de los conceptos de ingresos más importantes que tienen los municipios, se prestan a ser manipulados a favor de los poderes de los estados y en perjuicio de los ayuntamientos; ya sea por su retención o no entrega de modo indefinido o demora. Legalmente esto no debería ser, pues se trata de recursos a los que los municipios tienen derecho, independientemente de los problemas económicos que padecen los poderes de un estado, o de los conflictos políticos que pudiera haber entre éstos y los ayuntamientos.

La *Ley de Coordinación Fiscal* se encarga de establecer criterios objeti-

vos según los cuales las legislaturas de los estados deben hacer entrega de las participaciones y los plazos para ello.

partida secreta. Apartado que aparece en un presupuesto (*véase*) y que se aplica en forma confidencial por los secretarios de estado, conforme a instrucciones que da por escrito el presidente de la república (art. 74, fracc. IV, párr. 4); explican su existencia diversas razones: necesidad de realizar gastos en servicio de inteligencia, de cabildeo en países extranjeros, sufragar el costo del servicio de seguridad y defensa nacional. Debe aparecer su mención y monto del presupuesto; su duración, por lo mismo, es anual. Son fondos respecto de los cuales, si bien no hay control por parte de la cámara de diputados, es evidente que deben ser utilizados en el servicio público.

Existe por cuanto a que el sistema constitucional parte del supuesto de que tanto el presidente de la república como sus secretarios dispondrán de ella con altura de miras, patriotismo, integridad y honradez. Los secretarios deben informar al presidente de la república acerca del uso de la partida que les ha sido asignada. En la práctica, la institución pudiera prestarse a solapar disposiciones indebidas de los fondos públicos.

La alusión a las partidas secretas que en la actualidad existe en el párrafo cuarto de la fracc. IV del art. 74 constitucional data de 1977; con ella

se pretendió regular una práctica reiterada por la cual se disponía de parte del presupuesto federal, al arbitrio del presidente de la república y sus secretarios, sin necesidad de dar cuenta a la cámara de diputados. Tiene como antecedente el art. 65, ahora reformado.

Del precepto aludido se desprende que es necesaria la existencia de ese apartado en el presupuesto; debe ser solicitada por el presidente de la república al formular el proyecto de presupuesto y aprobada por la cámara de diputados. La partida secreta, por constituir una excepción al principio general y obligatorio de que todo gasto debe ser autorizado y acreditado fehacientemente, por ser una situación de uso privilegiado de los fondos públicos, como toda norma que establece una excepción, debe ser interpretada en forma restrictiva, limitada; las partidas secretas únicamente pueden usarlas los secretarios de estado por acuerdo escrito del presidente de la república; no pueden ejercer partidas secretas el propio presidente de la república ni ningún otro funcionario diverso de aquéllos.

En estos casos, con el fin de evitar indiscreciones, la responsabilidad de vigilar y comprobar el uso adecuado de las partidas secretas recae exclusivamente en el presidente de la república, por medio de los órganos que él mismo determine; carecen de competencias en la materia la cámara de diputados y la entidad de fiscalización de la federación.

La constitución y las leyes no especifican un monto máximo para ese apartado; tampoco establecen criterios para fijarlos; es algo que queda confiado a la prudencia política de quienes intervienen en la elaboración y aprobación del presupuesto; pero, en todo caso, su monto estará en función de ciertos imperativos, uno, las necesidades de la seguridad nacional y otro, el de que en un sistema democrático y representativo los fondos cuyo destino sea inexplicable, deben ser lo más reducido posible; la administración de los fondos públicos debe ser transparente; no lo es cuando las partidas secretas crecen en forma desproporcionada.

partido político. Max Weber los definía así:

Llamamos partidos a las formas de "socialización" que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales...

La constitución (art. 41) los considera como entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los

programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Existen partidos políticos nacionales, que pueden intervenir en toda clase de elecciones, sean federales, estatales y municipales; los hay también estatales o regionales. Aquéllos tienen acceso permanente al uso de los medios de comunicación social y a recursos que aporta el gobierno federal.

Los partidos políticos son un medio para hacer efectivo el principio democrático, no son la única vía para ello, ni pueden sustituir la intervención directa de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos políticos.

.....
: Bibliografía

Weber, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

.....

patente de corso. La autorización que daba un soberano a un particular para que éste, en naves de su propiedad, persiguiera y atacara embarcaciones piratas o de países enemigos; la autorización comprendía la posibilidad de dar refugio y defender en sus puertos al corsario titular de la patente, cuando éste fuera perseguido; si bien por la acción del corsario se debilitaba la economía del enemigo, lo que ya era una ganancia para el soberano que expedía la patente; éste, a cambio de la autorización que daba y la protección que brindaba, recibía una parte de las ga-

nancias que por el abordaje y rescate obtenía el corsario. El término deriva del latín *curso*, correr, perseguir.

En forma reiterada en las constituciones mexicanas se facultó al presidente de la república para que expediera patentes de corso (art. 11, fracc. XLI, constitución de 1824; art. 17, fracc. XVIII, siete leyes, ley cuarta; arts. 72, fracc. XV y 85, fracc. IX, constitución de 1857).

En la constitución original de 1917 se reiteró la facultad (art. 89, fracc. IX). El derecho internacional declaró inadmisibles la institución, ello motivó que en el año de 1966 fuera derogada la disposición que facultaba a expedir patentes de corso.

En el art. 117, fracc. II, original, se prohibía expresamente a los estados el expedir patentes de corso o de represalias; la prohibición fue derogada en 1966; esto no implica que a partir de ese año sí lo podían hacer; simplemente se consideró que la institución había desaparecido para el derecho.

No es lo mismo un corsario que un pirata, éste recorría los mares atacando embarcaciones sin patente u autorización y por su propia autoridad. En la actualidad la piratería es considerada como un delito.

Bibliografía

Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*.

penas inusitadas. Del latín *inusitatus*, derivación de *uti*, uso. Penas extrañas, desacostumbradas o raras, que no son las habituales. Fueron prohibidas por el constituyente de 1857 (art. 22). Los códigos penales y las leyes determinan cuáles son las penas que los jueces pueden imponer a quienes resulten responsables de la comisión de delitos; no les es dado aplicar otra diversa no prevista en ellos.

penas trascendentales. Las que iban más allá de castigar sólo al condenado por un delito y que llegaban a afectar o a comprender a sus familiares, fueran o no inocentes. Fueron prohibidas por la constitución de Cádiz: “Artículo 305. Ninguna pena que se imponga por cualquier delito que sea, ha de ser trascendental por término ninguno a la familia del que la sufre, sino que tendrá todo su efecto precisamente sobre el que la mereció.” El constituyente de 1857 reiteró la prohibición (art. 22).

periodo extraordinario de sesiones.

Lapso durante el cual los integrantes del congreso de la unión o de cualquier cámara se reúnen, convocados por la comisión permanente, en una parte del año en que normalmente se hallan en receso; cuando se reúnen fuera de su calendario ordinario, lo hacen para conocer exclusivamente de las materias incluidas en la convocatoria.

Un periodo extraordinario puede constar de una o más sesiones; la comisión permanente puede convocar

por sí a la instancia del presidente de la república; una vez agotada la agenda fijada, debe concluir; durante un receso pueden efectuarse cuantos periodos extraordinarios sean necesarios, no existen límites sobre este respecto; la comisión permanente determina los negocios a discutir y estará obligada a ampliar el objeto de la convocatoria en caso de que el presidente de la república falte (art. 126, LOGEUM); para su identificación se clasifican como primer o segundo periodo extraordinario.

El que la agenda de los periodos extraordinarios sea restringida, es con el fin de evitar que el congreso de la unión se reúna en forma prolongada, sin un objeto determinado, en perjuicio del presidente de la república y en demérito del ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

periodo ordinario de sesiones. Lاپso durante el cual los miembros de un cuerpo colegiado se deben reunir con el fin de deliberar y resolver respecto de los asuntos de su competencia; por razones de seguridad jurídica y con vista a hacer operante el principio de división de poderes, la constitución y las leyes determinan la fecha de inicio, la duración y la posible fecha de clausura del periodo.

El congreso de la unión cuenta con dos periodos ordinarios de sesiones; el primero, que comienza el primer día del mes de septiembre, que puede durar hasta tres meses y medio; el segundo, que debe comenzar el primero de febre-

ro y que concluye el 30 de abril (arts. 65 y 66). La *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, por lo que toca a la suprema corte de justicia de la nación, dispone que tendrá dos periodos de sesiones (art. 3º). En las legislaturas estatales se observan varias posibilidades, sus periodos de reunión van de uno a cuatro.

Los periodos de sesiones del congreso de la unión pueden durar menos tiempo del fijado por la constitución, pero no más; el presidente de la república carece de la facultad de disolverlo en forma anticipada y por sí no puede convocarlo, sólo lo puede hacer por mediación de la comisión permanente (art. 78, fracc. IV).

Es común confundir el periodo ordinario de sesiones con las sesiones ordinarias (art. 78, fracc. IV), en este vicio incurre la propia constitución; con el primer concepto se alude a una serie de sesiones celebradas durante el transcurso de un espacio de tiempo legalmente determinado; con el segundo se hace referencia a la reunión de los miembros de un cuerpo colegiado en su domicilio legal, para saber de los negocios incluidos en el orden del día. La suma de varias sesiones o reuniones forma un periodo.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

Capitant, Henri, *Vocabulario jurídico*.
Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios
constitucionales*, segunda serie, Jus, México,
1963.

personas morales oficiales, garantía en los juicios de amparo.

Las personas morales oficiales no están obligadas a prestar garantías (art. 9º, párr. 2, LA). Se parte del supuesto falso, por cierto, de que se trata de instituciones de acreditada solvencia. El autor de la norma, en perjuicio del tercero perjudicado, pasa por alto que esas personas morales oficiales actúan con base en presupuestos anuales y de que ellas no pueden realizar ningún pago que no esté programado, lo que deriva en un pretexto para no cumplir con las determinaciones judiciales, con perjuicio de los particulares.

La incapacidad del particular que se enfrenta a una persona moral oficial en un amparo, se acentúa con el hecho de que los bienes que pertenecen a la nación, los estados y los municipios son inembargables.

La institución, si bien es explicable, por cuanto a que reduce el costo del funcionamiento de la administración pública, por la falta de exigibilidad se convierte en un caso de denegación de justicia.

El precepto no distingue, debe entenderse que están dispensadas de proporcionar garantías todas las personas morales oficiales: federación, entidades federativas y municipios.

plebiscito. Es la consulta a la ciudadanía respecto de algunas decisiones de naturaleza política; de ella pudiera derivar una norma. En 1824, a través de un plebiscito, se consultó a la ciudadanía de Chiapas respecto de su incorporación a la república mexicana como un nuevo estado, a la de Guatemala, como un departamento o seguir como una nación independiente, aquella se inclinó por la primera opción. En el Distrito Federal el jefe de gobierno está facultado para convocar plebiscitos según lo dispuesto por el art. 67, fracc. XXX, del estatuto de gobierno.

pleno. Del latín *plenus*. La reunión, en el domicilio legal, de quienes integran un cuerpo colegiado para conocer de los asuntos de su competencia; el término se usa en oposición a la reunión que en comisiones, salas o secciones pueden realizar esos mismos miembros. No es necesario que asistan todos los integrantes del cuerpo colegiado, es suficiente con que asista el número necesario para integrar quórum (*véase*) legal. En el lenguaje parlamentario es común hablar de *actuación en pleno*.

En el congreso de la unión, por disposición constitucional, existen dos clases de plenos: uno, el de la cámara de diputados y el de la cámara de senadores, que es más de la mitad (art. 63); y otro, el que conforman diputados y senadores, bajo la presidencia de la de aquéllos, cuando por mandato consti-

tucional expreso, deben sesionar en forma conjunta como colegio electoral para elegir presidente de la república, en que deben contar cuando menos con las dos terceras partes de los legisladores que integran las cámaras (arts. 84 y 85).

pleno de la suprema corte de justicia.

La suprema corte de justicia de la nación funciona en pleno (art. 94); es una de las formas en que actúa. Su quórum es de siete miembros; adopta sus resoluciones por unanimidad o mayoría; cuenta con dos periodos de sesiones, el primero, legalmente debe comenzar el primer día hábil del mes de enero y concluir el último día hábil de la primera quincena de julio; el segundo debe comenzar el primer día hábil del mes de agosto y concluir el último día hábil de la primera quincena de diciembre (art. 3º, LOPJF); sus sesiones son, por lo general, públicas.

A la suprema corte de justicia de la nación actuando en pleno se le atribuyen facultades y atribuciones de diferente índole; pueden ser clasificadas en tres rubros generales: materialmente legislativas, materialmente ejecutivas y formal y materialmente jurisdiccionales.

Materialmente legislativas: emite acuerdos generales (art. 11, fracc. III, LOPJF). Su jurisprudencia es obligatoria (art. 192, LA).

Materialmente ejecutivas: designa a su presidente, concede licencias y

nombra a su secretario y demás empleados (arts. 100, CPEUM y 11, LOPJF).

Facultades jurisdiccionales: son de diferente tipo, uno, las previstas en el art. 105, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y apelaciones; otras, en amparo por atracción; una más, de los juicios de anulación.

posesiones. De poseer; éste, del latín *possidere*, derivación de *sedere*, sentar. En la constitución el término se usa en plural (arts. 14 y 16), en una doble acepción: la genérica, que alude a una universalidad de bienes que pertenecen a una persona, que es el sentido en que se usa en el evangelio de Mateo, capítulo XIX, versículo 22: “*erat enim habens multas possessiones*” (porque tenía muchas posesiones); la otra, para referirse a bienes inmuebles que obran en poder de una persona sin que exista de por medio, necesariamente, un título de propiedad.

El derecho establecido en los arts. 14 y 16 es amplio:

POSESIÓN. La Suprema Corte ha establecido la jurisprudencia de que procede el amparo contra actos ilegales que perturben la posesión y aun la simple Tenencia, por lo que no cabe adoptar la teoría de que el artículo 14 solamente protege la posesión que se tiene en nombre propio. Tomo 111, p. 1163, *Amparo civil en revisión*, Aguirre José Ramón, 4 de noviembre de 1918, unanimidad de votos.

Para que alguien sea privado de sus posesiones se requiere no sólo fundar legalmente la determinación, sino que, además, se siga un procedimiento judicial y que se emita una resolución condenatoria.

presidente de los Estados Unidos

Mexicanos. Del latín *praesidens*, éste de *praesidere*, vigilar, proteger, presidir, estar sentado. Individuo en el que la constitución deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo (art. 80) y a quien también denomina *presidente de la república*, *presidente*, *poder ejecutivo*, *ejecutivo*, *ejecutivo de la unión*, *ejecutivo federal* y *ejecutivo de la federación*.

La constitución (art. 82) señala cuáles son los requisitos que se requieren para ser presidente de la república; dispone, además, que es de elección directa, aunque los hay designados por el congreso de la unión o la comisión permanente. Toma posesión de su cargo el día primero de diciembre; dura en su cargo seis años y jamás puede volver a ocupar el cargo. Al asumir la magistratura debe rendir una protesta cuyo texto consigna la propia constitución y sólo puede renunciar al cargo por causas graves a juicio del congreso.

No puede ausentarse del territorio nacional sin permiso del congreso de la unión o de la comisión permanente; rinde un informe anual cada día primero de septiembre; sus faltas definitivas o temporales son suplidas por

el congreso mismo quien puede designar, según el caso, presidente interino y sustituto; la comisión permanente, en sus recesos, puede designar un presidente provisional o interino.

Durante el tiempo que desempeña el cargo sólo puede ser enjuiciado por delitos graves del orden común o traición a la patria; el único competente para juzgarlo es el gran jurado, previa acusación de la cámara de diputados.

Debido al sistema presidencialista por el que se pronunció la constitución, este funcionario a la vez que es jefe de estado es jefe de gobierno; representa a la nación en lo exterior y en lo interior. En situaciones de emergencia, previa la suspensión de algunos derechos individuales, puede ser investido por el congreso con facultades extraordinarias.

Goza de facultades ejecutivas: hace nombramientos, promueve y destituye libremente, entre otros, a secretarios de estado; propone nombramientos o ternas como los del procurador general de la república, los de ministros de la corte, embajadores, cónsules generales, los somete a la ratificación del senado o de la comisión permanente. También hace nombramientos conforme a la ley; publica, reglamenta y hace cumplir las leyes federales; celebra tratados y convenciones internacionales. Puede declarar la guerra contando con la aprobación del congreso de la unión; concede indultos, dispone del ejército, marina, fuerza aérea y guardia nacional.

Disfruta de facultades legislativas cuando es investido de facultades extraordinarias, cuando ejercita su facultad reguladora del comercio internacional (art. 131), cuando reglamenta las leyes del congreso y cuando, por medio de la secretaría de salud y el consejo de salubridad general, emite disposiciones generales obligatorias (art. 73, fracc. XVI).

Por medio de los tribunales administrativos, así como de las juntas locales de conciliación y arbitraje, que jurídicamente forman parte del poder ejecutivo, indirectamente goza de atribuciones jurisdiccionales.

Se ha depositado en él un liderazgo político, social e incluso moral. Es jurídicamente y de hecho el individuo más poderoso e influyente en el país; de él depende la suerte de algunos gobernantes y muchos gobernados.

El sistema presidencialista fue tomado por los legisladores mexicanos del sistema constitucional estadounidense en la carta fundamental de 1824; se ha reiterado una y otra vez en las distintas constituciones que han estado en vigor, en las que también se ha insistido en el hecho de ser una función unipersonal, de elección y temporal. En 1824, en la etapa preconstitucional, hubo triunviratos (*véase*).

presidente interino. Persona en la cual se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión cuando falta el presidente titular por muerte, renuncia, licencia o destitución, durante los

dos primeros años de un sexenio, o cuando el presidente electo no se presenta a asumir el cargo el día primero de diciembre.

El presidente interino es nombrado por el congreso de la unión, al actuar como colegio electoral, en asamblea única y contando con la concurrencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de los miembros de ambas cámaras; la designación se hace por mayoría absoluta y en escrutinio secreto.

Con el propósito de evitar que el presidente interino se prolongue indefinidamente, por el hecho de no haber elecciones, la constitución ha confiado al congreso de la unión la facultad de lanzar la convocatoria; señala, además, que deberá hacerlo dentro de un improrrogable plazo de 10 días naturales y que las elecciones se deben verificar en un plazo no menor de 14 meses ni mayor de 18. Este lapso, que se fijó por reforma de 1933, se dio teniendo en cuenta lo dilatado del territorio nacional y a las dificultades que había para organizar una elección presidencial. En la actualidad no tiene razón de ser tan prolongado.

Se lo ha denominado *interino* por cuanto a que, como la etimología del término lo indica: *interin*, entre tanto, ejerce el poder por nombramiento del congreso, mientras no se celebra y califica una elección y asume el poder el electo.

La constitución general mexicana también designa como presidente inte-

rino a aquel que designan el congreso de la unión o la comisión permanente en los casos de faltas temporales del presidente. El designado por la comisión permanente no puede durar más de 30 días (art. 78, fracc. VI).

En la historia constitucional de México ha habido un caso de presidente interino: Emilio Portes Gil, quien asumió la presidencia de la república, por designación del congreso, el día primero de diciembre de 1928, al no haberse presentado el presidente electo Álvaro Obregón. Desempeñó el cargo hasta el 5 de febrero de 1930, en que lo entregó a Pascual Ortiz Rubio.

presidente municipal. Durante el periodo colonial, la persona encargada de la función ejecutiva dentro de un ayuntamiento recibió diferentes nombres: *adelantado*, *alcalde mayor*, *corregidor* e, incluso, *jefe político*. Los títulos respondían directa o indirectamente al sistema de gobierno monárquico que existía. En 1824 se estableció para el país la forma de gobierno republicana, representativa, popular y federal; (art. 5º del acta constitutiva), se abandonó el sistema monárquico; la función ejecutiva se depositó en un individuo y se le denominó *presidente de los Estados Unidos Mexicanos* (art. 74 de la constitución de 1824). Los estados, por lo que se refiere a la denominación del titular de la función ejecutiva dentro de los municipios, no abandonaron totalmente la anterior

nomenclatura; el estado de Chiapas, en su constitución de 1826, hizo componer a los ayuntamientos de alcalde, regidor y síndico procurador (art. 80); en cambio, en la constitución de Chihuahua de 1825 ya se acogía la nueva denominación, el ayuntamiento se integraba de un presidente, alcaldes, regidores y síndicos (art. 113).

En las constituciones de los estados que se expidieron durante la vigencia de la carta fundamental de 1857, se observa lo siguiente: conservaron la antigua denominación, la de *alcalde*, por ejemplo, las de Guanajuato de 1861 (art. 69) y Jalisco de 1858 (art. 83); acogieron la de presidente, las de Chihuahua de 1858 (art. 77), Coahuila de 1869 (arts. 80 y 81), Colima de 1857 (arts. 95, 102, 104 y 105); Hidalgo de 1870 (arts. 71 y 75). Tendió a generalizarse en forma paralela el uso del término *jefe político* (art. 95, constitución de Aguascalientes de 1868 y art. 60, constitución de Campeche de 1858).

En la actualidad, la antigua denominación de *alcalde*, referida a la autoridad ejecutiva municipal, casi ha desaparecido; se ha generalizado el uso de *presidente*: art. 19 de la constitución de Guerrero, art. 13 de la constitución de Morelos, art. 126 de la constitución de Chihuahua y art. 136 de la constitución del estado de México.

El presidente municipal es un funcionario de elección popular directa, dura en su encargo por regla general tres años, no puede ser reelegido para

el periodo inmediato, en algunos estados goza de una relativa inmunidad (en Veracruz se requiere que la legislatura emita una declaración de procedencia, art. 124 de su constitución; y en el estado de Guerrero se dispone que puede ser objeto de juicio político, art. 112 constitucional). La ley determina sus facultades, obligaciones y, frecuentemente, establece prohibiciones expresas (art. 37, *Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz*).

presidente provisional. Individuo en quien se deposita transitoriamente el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión cuando falta el titular. Lo nombra la comisión permanente en los casos en que no esté reunido el congreso de la unión; una vez hecha la designación debe convocar ella misma a aquél para que, a su vez, designe al presidente que corresponda.

En la historia constitucional no ha habido un caso de presidente provisional. La designación se deberá hacer por simple mayoría de los presentes; si la permanente está integrada por 37 miembros y su quórum es de más de la mitad, se requiere el voto de 10, lo que pudiera ser peligroso para las instituciones y lo es a pesar del corto tiempo en que teóricamente pudiera ejercer el cargo.

presidente sustituto. Persona en quien se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión, en los casos de que falte el titular durante los

últimos cuatro años de un sexenio. Es designado por el congreso de la unión actuando como colegio electoral (*véase*), en escrutinio secreto y por mayoría de votos.

El presidente sustituto se encarga de concluir el periodo presidencial.

El 4 de septiembre de 1932, ante la renuncia a la presidencia de la república de Pascual Ortiz Rubio, asumió el cargo el general Abelardo L. Rodríguez, en calidad de presidente sustituto designado por el congreso; entregó el cargo el primero de diciembre de 1934 a Lázaro Cárdenas.

presunción de inocencia. Admitir que una persona está exenta de responsabilidad, salvo que en un proceso seguido ante una autoridad competente, en el que se observen todas las formalidades, con respeto de los derechos de defensa y audiencia, se demuestre lo contrario.

En los procesos penales es el ministerio público quien debe acreditar ante el juez de la causa, a través de la presentación de los elementos de prueba, la responsabilidad del reo (art. 20, B, fracc. I). Para que desaparezca la presunción de inocencia que existe a favor del reo, se requiere que la acreditación de la responsabilidad por parte del ministerio público sea fehaciente. En los juicios políticos también es aplicable a favor del acusado la presunción de inocencia; el proceso ante el jurado de sentencia debe estar encaminado a acreditar su responsabilidad.

Por reforma de 1982, en el penúltimo párrafo del art. 110 se estableció el supuesto contrario; quienes eran acusados del delito de enriquecimiento ilícito, tenían que justificar la procedencia legal de sus bienes. Puesto que el art. 20, reformado en el año de 2008, establece una regla general, sin excepciones para todo proceso penal y que el que se sigue para fincar responsabilidad por enriquecimiento ilícito es de esa índole, debe entenderse que a ellos también les es aplicable el principio de presunción de inocencia. Se trata de una norma posterior que deroga a la anterior.

La presunción de inocencia, aparece en la constitución política, está referida a juicios penales; a pesar de ello, cuando en un proceso se pretenda fincar responsabilidad a un particular e intervengan agentes del estado, debe partirse del supuesto de que es inocente y que son ellos los que deben acreditar su acusación. En un estado de derecho, en el que se respeten los derechos y las libertades, se debe partir del supuesto de que los particulares, en los más de los casos, se hallan en desventaja frente a la autoridad y sus agentes, que mucho hacen al negar su responsabilidad.

presupuesto. Del latín medieval *praesupponere*, de *prae*, antes y *supponere*, suponer. Cálculo anticipado de gastos a realizar en un ejercicio fiscal. Es una de las instituciones que integran lo que se ha denominado *paquete fiscal*.

El proyecto de presupuesto lo elabora el presidente de la república por conducto de la secretaría de hacienda y crédito público; debe ser presentado a la cámara de diputados a más tardar el día 8 de septiembre de cada año, excepto cada seis años, cuando se da el cambio de presidente de la república, en que debe ser presentado a más tardar el día 15 de diciembre. En él se contiene una propuesta y cálculo de inversiones y gastos a realizar. Su vigencia es anual. El indicado secretario debe comparecer al recinto de la cámara de diputados a dar cuenta del proyecto.

Su aprobación corresponde de manera exclusiva a la cámara de diputados, lo deberá hacer a más tardar el día 15 de noviembre (art. 74, fracc. IV); su vigencia es de un año; puede ser modificado, en este caso las modificaciones las debe aprobar el congreso de la unión (art. 126); no obstante ser obra de una cámara es obligatorio para autoridades y particulares, esa circunstancia y el hecho de que en el art. 126 se aluda a una ley posterior que lo modifique, lleva a la conclusión de que tiene carácter legislativo; esta opinión es válida a pesar de tratarse de una reminiscencia del sistema de una cámara que caracterizó a la constitución de 1857.

Es una institución que existe en los ámbitos federal, estatal y municipal; en los estados, el proyecto del presupuesto es elaborado por la secretaría de finanzas o por el tesorero, lo pre-

senta al congreso local el gobernador y también es anual. Por lo que respecta a los municipios, se observan dos variantes: en algunos estados el proyecto lo elabora el ayuntamiento y es presentado al gobernador, quien lo hace llegar al congreso local o es el mismo ayuntamiento quien también puede hacerlo; en otros estados el proyecto de presupuesto lo elabora el mismo gobernador y es él quien lo presenta a la legislatura.

En teoría, cualquier erogación hecha en contra o al margen del presupuesto implica responsabilidad penal, administrativa y política.

privilegios. Del latín *privilegium*, de *privatum*, privado y *lex*, ley. Excepción a una obligación, o posibilidad de hacer o tener algo que a los demás les está prohibido o vedado, que tiene una persona por cierta circunstancia propia o por concesión de un superior o autoridad competente.

Escriche lo define como: “La gracia ó prerrogativa que se concede á uno libertándole de alguna carga ó gravamen, o confiriéndole algún derecho de que no gozan otros.” Agrega que había diversas clases.

Jesús Lalinde Abadía opina que el término y la institución son de origen romano:

La distinción se difumina progresivamente, pues en el terreno particular los jueces consideran *ius* la actuación

que se conforma a una ley (*agere ex lege*), y es posible que en virtud de una fuerza política especial para proteger un derecho particular se conceda una ley, que es calificada de “ley privada” o “privilegios” (*privilegium*).

Este autor, más adelante sostiene:

Aunque todas estas disposiciones (carta puebla, carta de población, pactos) son “privilegios” en sentido lato, en sentido estricto cabe reservar este término a una serie de concesiones por parte de los reyes, entre las que se encuentran la del estado de libertad a los pobladores o “carta de libertad” (*charta libertatis* o *liberationis*), la de atribuciones a título gracioso o “carta de donación” (*charta donationis*), y la dispensa de algún gravamen o “carta franquicia” (*charta franquitiatis*).

Fueron concedidos a partir de la segunda mitad del siglo XI con el fin de repoblar antiguas ciudades romanas en España.

En forma reiterada los monarcas españoles insistieron en el respeto de los pueblos (ley 1, tit. 2, lib. 7 R.):

Ordenamos, que á las ciudades villas y lugares de nuestros Reynos les sean guardados sus privilegios y oficios que han tenido y tienen de los Reyes antepasados nuestros progenitores y de Nos, los cuales le confirmamos; y que les sean guardados, y sus libertades y franquezas, y buenos usos y costumbres,

según que les fueron otorgados, y por Nos fueron confirmados y jurados.

Era obligación de los escribanos de los concejos de las ciudades y villas llevar un libro y ordenanzas, todos los privilegios que las dichas ciudades y villas y sus tierras tienen (ley 25, tit. 25, lib. 4 R.) (2 y 3).

Lalinde sostiene que la decadencia de los ordenamientos locales se produjo a mediados del siglo XIII; cedieron ante los intentos reales por uniformar el ordenamiento de las nuevas zonas reconquistadas. Sufrieron un golpe serio con la derrota de Villalar y el nacimiento del absolutismo.

En la Nueva España, la persona que por virtud de un asiento o un contrato se obligaba a fundar una población con el título de adelantado, alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinarios, recibía de por vida y transmitía a sus hijos o herederos un número crecido de privilegios.

En la constitución de 1812, se prohibió al rey conceder privilegios (art. 172, novena); en el México independiente, por decreto del 6 de agosto de 1812, se abolieron todos los privilegios existentes. La prohibición se renovó en el reglamento provisional político del imperio mexicano de 18 de diciembre de 1822 (art. 31, sexto). Fue en las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843, en que reaparecen los privilegios, pero con un nuevo significado, como premio y estímulo al ingenio; se facultaba al presidente de

la república a: “Conceder privilegios exclusivos a las leyes, a los inventores, introductores, o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la Nación” (art. 87, fracc. XXVII).

En la constitución de 1857 se reiteró este sentido (art. 28), sólo que dicha facultad se atribuyó al congreso de la unión y no al presidente de la república (art. 72, fracc. XXVI).

En la constitución de 1917 se reitera el principio y se amplía la posibilidad de conceder privilegios, se comprende los derechos de autor (art. 28), pero el constituyente, si bien facultó al congreso de la unión para dar la ley según la cual se concederían los privilegios exclusivos a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, atribuyó su concesión al presidente de la república (art. 89, fracc. XV); hubo un descuido: en la constitución de 1857 no se aludía a los derechos de autor en el art. 28, por lo que no hubo disposición alguna por virtud de la cual se facultara a alguien a legislar sobre ellos y reconocerlos. En la carta de 1917, en la que ya se comprendían, por seguir a la de 1857, no se facultó a los poderes federales para actuar en esa materia, por lo que, de acuerdo con el art. 124, el regular los derechos de autor correspondía a los estados, por ello era de dudosa constitucionalidad la *Ley Federal sobre Derechos de Autor*. Por reforma de abril de 2009 al congreso de la unión le fue conferida la facultad

de legislar sobre la materia (art. 73, fracc. XXV).

En la actualidad, por lo que se refiere a los municipios, a las poblaciones, ya no se puede hablar de que gocen de privilegios en el sentido que fue común en la colonia y en España.

A lo que más pueden aspirar es a recibir un trato preferencial, tanto de la federación como de sus estados, respecto, sobre todo, de apoyos económicos.

Los privilegios dieron lugar a que surgieran principios para interpretar las leyes, los decretos o documentos en que estaban contenidos.

Alberto M. Etkin los ubica dentro de lo que se conoce como *jus singulare*; Savigny los denomina *derecho anómalo*, que es opuesto al derecho o *jus commune* y los definía como “la norma jurídica que constituye una excepción al derecho común y cuyo fundamento radica en motivos extra-jurídicos: históricos, religiosos, morales, útiles, necesarios, etcétera”.

“El *jus singulare* es un derecho excepcional. Ahora bien: *exceptione sunt strictissimae interpretationis*, decían los glosadores.”

Un privilegio no puede ser dispuesto sino por la ley. No puede ser reconocido sin un texto que lo acuerde expresamente.

Quod contra rationis juris receptum est, not est producendum ad consequentias, decía Paulo (lo que se acepta contra la razón del derecho, no debe ampliarse a las consecuencias).

Bibliografía

Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, Buenos Aires, 1954-1968.

proceso legislativo. Secuela de actos lógicos y sistemáticamente realizados, por virtud de la cual se presentan, estudian, discuten y votan las iniciativas de ley o decreto por parte de un órgano colegiado en el que se deposita la función legislativa.

En el plano federal todo proyecto de ley o decreto que se presenta por quienes tienen el derecho de iniciar (art. 71) es el resultado de la coincidencia de dos voluntades: la de la cámara de diputados y la de senadores, expresadas separada y sucesivamente sobre un mismo texto.

El proceso legislativo subsiste con vista a hacer operante la manifestación de la voluntad de los entes colectivos denominados *cámaras*; busca, además, que la presentación, estudio, dictamen, discusión y aprobación de las iniciativas de leyes y decretos se haga de manera independiente, separada, sucesiva, adecuada, madura y oportuna, con el propósito de que la ley sea justa y sin vicios de inconstitucionalidad; que la voluntad de los legisladores se exprese en forma libre, informada y responsable.

Las etapas que integran el proceso legislativo están estructuradas con el objeto de permitir el estudio serio de las iniciativas, evitar precipitaciones, eco-

nomizar tiempo, dado lo relativamente reducido de sus reuniones; permitir una mayor información en relación con los temas que se van a discutir; excluir interferencias de los otros poderes y evitar que la ciudadanía, directa o indirectamente, ejerza presiones indebidas sobre la persona de los legisladores.

Los principios que regulan el proceso legislativo, por cuanto a que establecen ciertos privilegios, aluden a garantías, procuran seguridad, se han elevado a rango constitucional. Eso explica la minuciosidad de los arts. 61, 71, 72, 110 y 111 de la constitución.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, segunda serie, Jus, México, 1963.

procurador general de la república.

Servidor público que designa el presidente de la república y que ratifica el senado o la comisión permanente (arts. 76, fracc. II, 78, fracc. V y 102, A). Para ocupar el cargo, debe reunir requisitos parecidos a los exigidos para ser ministro de la suprema corte de justicia de la nación; lo puede remover libremente el presidente de la república (art. 102, A); goza de una doble inmunidad, la del juicio político

y la de la declaración de procedencia (arts. 110 y 111). Si pretende presentarse como candidato a la presidencia de la república, debe separarse del cargo cuando menos seis meses antes del día de la elección (art. 82, fracc. VI).

La constitución le atribuye diversas facultades: preside el ministerio público (art. 102, A), representa a la federación en todos los negocios en que es parte; interviene en los casos relativos al cuerpo diplomático y de los cónsules generales (art. 102), en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (art. 105), en los juicios de amparo (art. 107, fracc. XV) y tiene participación en el proceso de suspensión de garantías individuales (art. 29).

En las constituciones políticas anteriores se ubicaba al procurador o fiscal como parte de la organización del poder judicial de la federación; aun en la actualidad la norma que regula su organización, funcionamiento y facultades se encuentra consignada en el capítulo relativo al poder judicial.

profesión. En la constitución el término es usado en su acepción de actividad a que se dedica una persona. A ninguna persona podrá impedirse se dedique a la profesión que le acomode siendo lícita; el ejercicio de esa libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa (art. 5º). El regular las profesiones es competencia de las legislaturas de los estados (art. 121, fracc. V), y del congreso de

la unión por lo que respecta al Distrito Federal; cada uno de ellos, tomando en consideración sus condiciones económicas y culturales pueden determinar cuáles son las profesiones que requieren título para su ejercicio. El servicio social profesional es obligatorio y retribuido. No son legales los convenios por virtud de los cuales una persona renuncie temporal o permanentemente a ejercer una profesión (art. 5º). Es obligación de los mexicanos manifestar ante la municipalidad la profesión de que se subsista (art. 36, fracc. I).

Los patrones o empresarios son responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de una profesión (art. 123 A, fracc. XIV). Debe haber un salario mínimo profesional (art. 123, A, fracc. VI). Es facultad y obligación de la federación y los estados el establecer, organizar, sostener escuelas, institutos y universidades dedicadas a la formación de profesionales.

prohibiciones a los estados. Disponer que no se haga cierta cosa. La constitución, por lo que se refiere a los estados, establece prohibiciones absolutas (art. 117), una de ellas es la de que no pueden celebrar alianza o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras; y prohibiciones relativas (art. 118), salvables sólo previo el consentimiento del congreso de la unión, como la de establecer derechos de tonelaje.

Han sido incluidas en la constitución para resaltar la importancia que tiene la limitante para los estados, con el fin de que no se vean tentados a realizar la actividad vedada; no se ha considerado suficiente con que una materia sea confiada a la federación para que se entienda prohibida a los estados; se ha estimado que es necesario reforzar la limitante mediante el expediente de prohibirla expresa y terminantemente.

Las prohibiciones están consignadas preferentemente en los arts. 117, 118 y en el título primero, de los derechos humanos y sus garantías.

promulgación. Del latín *promulgare*, *pro vulgare*, llevar al vulgo. Acto por el cual el ejecutivo —presidente de la república o gobernadores de los estados— certifica la existencia de una ley, autentifica que ha sido emitida regularmente, declara expresamente su voluntad de promulgarla y ordena su publicación y su observancia.

En la constitución se observa una distinción entre promulgación y publicación (*véase*); el facultado para promulgar en el ámbito federal es el presidente de la república (arts. 72, inc. c y 89, fracc. I); los gobernadores de los estados, respecto de las leyes federales, de conformidad con el art. 120, sólo pueden publicarlas. La ley orgánica del congreso y sus reformas no requieren promulgación de parte del presidente de la república (art. 70).

En los estados los facultados para promulgar las leyes de sus respectivas legislaturas son los gobernadores; lo hacen en sus respectivos periódicos y gacetas oficiales. En el Distrito Federal es necesario distinguir: las leyes del congreso de la unión relativas a esa entidad, lo hace el presidente de la república (art. 89, fracc. I); las leyes y decretos que expide la asamblea legislativa son promulgadas por el jefe de gobierno (art. 122, C, base II, fracc. II).

Aunque el art. 89, fracc. I, sólo alude a promulgación de leyes, ello no significa que los decretos no requieran de ella; se trata de una omisión; debe estarse a lo que dispone el art. 72, éste alude a leyes y decretos.

El pleno de la suprema corte de justicia ha considerado que los términos *promulgación* y *publicación* son sinónimos (véase AR 2260/74).

Los tratados y las convenciones no requieren su promulgación; es el propio presidente de la república, mediante sus agentes diplomáticos, quien los celebra, por lo mismo está cierto de que han sido celebrados en forma regular; sólo se publican en el *Diario Oficial de la Federación*. Lo mismo sucede con los reglamentos, órdenes, acuerdos y decretos que expide.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1965.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1982.

promulgación y publicación para los efectos del amparo.

En el léxico constitucional e, incluso, en la legislación de amparo, en forma reiterada se utilizan los términos *promulgación* y *publicación*; frecuentemente su uso se hace de manera irresponsable o poco técnico; ello ha derivado en que parte de la doctrina los haya tomado como sinónimos. No lo son. Se afirma que la distinción que aparece en el art. 11 de la ley de amparo es innecesaria. Quienes lo hacen desconocen la naturaleza de las instituciones públicas.

Actos emanados del congreso de la unión

En el art. 72, referidos a actos: leyes o decretos del congreso de la unión, se utilizan los términos *publicación* y *promulgación*. Lo mismo se hace en el art. 122, disposición C, base segunda, fracc. II, inc. b). Su incorporación en dicho precepto ha llevado a suponer que el constituyente los tomó como sinónimos.

Los supuestos que se contemplan y el contexto llevan a sostener que tienen un significado diferente. En la fracc. I del art. 89 únicamente se utiliza el término *promulgación*. A pesar de ello, el legislador ha distin-

guido; da a los términos una connotación diferente. Está lejos de tomarlos como sinónimos. El legislador ha distinguido.

En el inciso *a)* del art. 72 se regula el supuesto de que una iniciativa ha sido aprobada, sin existir diferencias entre las cámaras que integran el congreso de la unión ni con el presidente de la república; en el caso de existir armonía entre los participantes, utiliza el término *publicación*. La obligatoriedad para la ciudadanía procede de la autoridad del congreso de la unión y de la obligación para el presidente de la fracc. I del art. 89, que lo obliga a hacer cumplir las leyes federales.

Es en ese contexto como se utiliza el término *publicar* en el art. 120. De la intervención que se confiere a los gobernadores de los estados, no deriva la obligatoriedad de las leyes federales. Simplemente se trata de una difusión adicional a la que se alcanza, por razón de la función promulgatoria que hace el presidente de la república, con base en el art. 89, fracc. I.

Alguna doctrina y cierta jurisprudencia distinguen entre *promulgación* y *publicación*. En el caso de las leyes federales, aquélla implica que el presidente de la república certifica la existencia de un proyecto de ley o decreto aprobado por el congreso de la unión, que ese proyecto fue aprobado regularmente, para el caso de que hubiere hecho valer su veto, que éste fue superado legalmente, ordena que

se publique y que se cumpla. El proyecto deja de serlo y se convierte en ley o decreto, cuando el presidente de la república, el secretario de gobernación, firman dicho decreto por el cual se dispone su promulgación.

En el caso previsto en el inciso *a)* de la fracc. V del art. 122, disposición C, lo que la constitución persigue al utilizar el término *publicación* y no *promulgación* es impedir que el jefe de gobierno se vea tentado a vetar la ley orgánica de la asamblea legislativa del Distrito Federal, en detrimento del principio de división de poderes. La obligatoriedad de esa ley no depende de la voluntad del jefe de gobierno; por mandamiento constitucional, es obligatoria por la simple orden de su autora.

En el inciso *c)* del mismo art. 72, por haber existido un diferendo entre dos poderes y por razón de que en el caso es preciso que el presidente de la república ejerza una de las funciones que implica el término *promulgar*, la de certificar que su veto fue superado en forma regular, es decir en los términos marcados por el inciso, se utiliza el término *promulgación*.

Del último párrafo del art. 70 se desprende que el congreso de la unión, por sí, sin el concurso del presidente de la república, a través de un acto promulgatorio, puede ordenar la publicación de su ley orgánica y la de aquella en que se regulen la forma y los procedimientos para la agrupación de los diputados.

Establecer una distinción entre ambos términos tiene cierta importancia práctica. En una demanda de amparo en la que se aspire a cubrir los requisitos técnicos, se debe distinguir. Si la ley orgánica del congreso, de las legislaturas de los estados o de la asamblea legislativa causan agravio, no es válido impugnar el decreto promulgatorio del presidente de la república, gobernador de un estado o del jefe de gobierno. El agravio tiene que estar referido al decreto emanado del cuerpo legislativo por virtud del cual se ordena la publicación, no promulgación, de la ley o sus reformas. En este supuesto la autoridad ejecutiva no puede ser señalada como autoridad responsable para los efectos del amparo.

Titulares de la facultad promulgadora

La facultad de promulgar, no la de publicar, ha sido considerada de naturaleza ejecutiva; ha correspondido o ha sido atribuida a los poderes ejecutivos, ya sea federal, presidente de la república o locales, gobernadores o jefe de gobierno.

Respecto de las leyes federales la facultad de promulgar corresponde, en forma exclusiva, al presidente de la república (arts. 72, inc. c y 89, fracc. I); en las leyes de los estados, en los términos que dispongan las constituciones locales, la facultad corresponde a los gobernadores; y en el Distrito Federal la facultad de promulgar las

leyes que emite la asamblea legislativa corresponde al jefe de gobierno (art. 122, C, base segunda, fracc. II, inc. b).

Publicación de actos emitidos por autoridad diversa del congreso de la unión

La distinción entre *promulgación* y *publicación* que aparece en el art. 11 de la ley, se explica y justifica en función de que en el sistema constitucional mexicano hay un número crecido de leyes y actos, provenientes de los poderes y órganos públicos, federales y locales, publicados y no promulgados y que son susceptibles de ser impugnados por la vía del amparo. Algunos de ellos son los siguientes:

- Las leyes que el presidente de la república emite al ejercer las facultades que para él provienen de los arts. 29 y 131, por no derivar de un proceso legislativo, son publicadas y no promulgadas.
- Los actos que emiten las autoridades ejecutivas: presidente de la república, gobernadores y jefe de gobierno.
- Algunos de los actos de naturaleza ejecutiva que emiten los poderes y órganos legislativos, federales y locales, como son los nombramientos, ratificaciones o elección dentro de una terna.
- Las sentencias y declaraciones derivadas de los juicios políticos o de procedencia que el senado, la cámara de diputados o congresos locales emiten (arts. 110 y 111).
- Las sentencias que emite la suprema corte de justicia de la nación que de-

claran la invalidez de una norma general son publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* y en el *Semanario Judicial de la Federación* (art. 44, LA).

- El bando solemne que emite la cámara de diputados, por el que se da a conocer en toda la república la declaración de presidente electo, es publicado (art. 74, fracc. I).
- Los gobernadores de los estados publican, pero no promulgan las leyes federales (art. 120).
- Existen en las constituciones, general y las particulares de los estados y en las leyes un número crecido de casos en que actos de autoridades son publicados, lo que hace necesaria la distinción que aparece en el art. 11 de la ley, ello impide que una autoridad pretenda eludir su responsabilidad cuando es señalada en un juicio de amparo.

propuesta. De proponer, del latín *propone*. Exponer, por alguien autorizado a hacerlo, un plan, un acuerdo con vista a que sea aprobado por un cuerpo colegiado. Las propuestas sólo las pueden formular los legisladores en sus respectivas cámaras, se presentan al presidente, por escrito y firmadas por sus autores, son leídas una vez en la sesión en que se presentan, se da lugar a que se hable en pro y en contra; hecho esto se pregunta a la asamblea si se admite o no a discusión, en el primer caso pasa la propuesta a comisión, en el segundo, se tiene por desechada. Su contenido, aunque puede ser amplio, por lo general tiene que

ver con cuestiones relacionadas con el funcionamiento, el personal y los trámites ordinarios de cada cámara; derivan en un acuerdo de aplicación interna.

Las propuestas son diferentes de las iniciativas; éstas pueden provenir de legisladores y de quienes no lo sean, atañen a materias que obligan a gobernantes y gobernados, pasan a comisiones de inmediato y pueden derivar en ley, decreto, resolución o declaración.

protesta del presidente de la república. El presidente de la república asume el cargo por virtud de la protesta que rinde ante el congreso de la unión o la comisión permanente, según el caso. Lo debe hacer en los términos de la fórmula expresa que aparece en la constitución (art. 87); pese a que el texto ha sido consignado en un documento de la máxima jerarquía, una omisión o variante al momento de rendirse no anula el acto. No es una fórmula sacramental.

La protesta marca el inicio legal de un mandato presidencial; determina el momento en que comienza la responsabilidad jurídico-penal para los efectos del art. 108 y fija en forma indubitable el inicio de las inmunidades y privilegios que constitucionalmente le asisten. Éstas son las principales consecuencias del acto; en el precepto que consigna la protesta, con toda razón, no se alude al destino de los actos o hechos realizados en contravención de la constitución y leyes que ha protes-

tado cumplir; ésta es una materia que se regula en otro apartado.

No es factible que la protesta se rinda ante órganos diversos; la constitución ha cerrado toda posibilidad de que intervengan entes diversos (art. 87). Para toda clase de presidentes se ha señalado el órgano responsable de la toma; ésta se da en un acto solemne en el que los legisladores actúan como fedatarios; quienes como invitados asisten a la sesión lo hacen como simples testigos, su presencia no determina la validez del acto. No pueden intervenir otro género de fedatarios. En Estados Unidos de América existe la posibilidad de que la protesta se rinda ante autoridad diversa.

La protesta precede necesariamente a la toma de posesión; ella es una de las tantas formas o especies de protestas que prevé la constitución; la fórmula general, obligatoria a todos, es la prevista en el art. 128. Existen fórmulas específicas: una, la prevista en el art. 98, aplicable a los ministros de la suprema corte de justicia; la ley orgánica del congreso consigna la de los legisladores en sus arts. 15 y 60.

Como un dejo o una reminiscencia de sistemas absolutistas, es el propio presidente de la república quien hace sobre su persona la admonición para el caso de incumplimiento; cosa diferente sucede con los restantes funcionarios; a los ministros de la corte, el presidente del senado o de la comisión permanente les advierte: “Si no lo hicieréis así, la nación os lo demande.” Fórmu-

la parecida existe para los restantes funcionarios.

El término *protesta* está tomado en su sentido etimológico y primigenio del latín *protestari*, de *pro* y *testari*, declarar ante testigos, ante todos. Por lo que se refiere al presidente de la república se trata de una declaración unilateral de voluntad a la que la constitución concede efectos legales.

Desde 1824, siguiendo las vertientes estadounidense (art. 11, secc. 1, último párrafo) y española (art. 173, constitución de Cádiz), se habló de juramento, en aquélla era simple, en ésta era por Dios y los evangelios, fórmula que se conservó durante más de 30 años; desapareció en 1857, aunque todavía se siguió hablando de juramento. Éste desapareció el 4 de diciembre de 1860 por virtud de la *Ley de Libertad de Cultos* en que fue desplazado por una promesa (art. 9º). En el plano constitucional el juramento desapareció en 1896 por reforma que se hizo al art. 83. La imprecación “si así no lo hiciere que la nación me lo demande”, es obra del constituyente de 1917.

Dado el sistema absolutista al que la constitución de Cádiz intentó dar fin, era necesaria una fórmula como la siguiente:

Artículo 173. El Rey en su advenimiento al trono, y si fuere menor, cuando entre a gobernar el reino, prestará juramento ante las Cortes bajo la fórmula siguiente:

N. (aquí su nombre) por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, juro por Dios y por los Santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el reino: que guardaré y haré guardar la Constitución política y leyes de la Monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino el bien y provecho de ella: que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del reino: que no exigiré jamás cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Cortes: que no tomaré jamás a nadie su propiedad; y que respetaré sobre todo la libertad política de la Nación y la personal de cada individuo; y si en lo que he jurado o parte de ello lo contrario hiciere, no debo ser obedecido; antes aquello en que contraviniere, sea nulo y de ningún valor. Así Dios me ayude y sea en mi defensa; y si no, me lo demande.

publicación. Latín *publicare*, publicar, anunciar. Acto por virtud del cual se hace del conocimiento de los interesados o afectados un mandamiento de una autoridad. Acto por el cual el poder ejecutivo —presidente de la república, gobernadores o jefe de gobierno— hace del conocimiento de los habitantes una ley, un decreto, un tratado, un reglamento

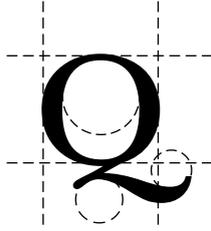
o demás ordenamientos, para los efectos de su observancia y acatamiento.

El presidente de la república es el responsable de que se publiquen las leyes y los decretos del congreso de la unión, de cada una de las cámaras que lo integran, de la comisión permanente, así como de los actos que él emite. Independientemente de esa vía, que es la que determina la entrada en vigencia de esos actos, la constitución ha previsto una publicación adicional que tiene que ver sólo con las leyes federales y es la confiada a los gobernadores de los estados (art. 120).

En el plano local son los gobernadores los responsables de la publicación de las leyes y los decretos de las legislaturas, así como de los actos que ellos mismos emitan.

El código civil federal dispone que las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (art. 3º); mandamiento que es ratificado por el art. 2º de la *Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales*.

El mismo código civil prevé la existencia de dos sistemas para que comiencen a regir los actos antes aludidos: el sucesivo y el simultáneo (arts. 3º y 4º).



quórum. Del latín *quorum*, genitivo plural de *qui* con el que se iniciaba la fórmula legal que determinaba el número de miembros de una asamblea necesarios para la validez de un acuerdo. Número mínimo de miembros de un cuerpo colegiado cuya presencia resulta necesaria para sesionar válidamente.

El requerimiento de un quórum se explica con vista a salvaguardar dos principios: uno, obligar a que la función se ejerza en una forma colegiada y, por lo mismo, impedir que una minoría usurpe las funciones de un ente colectivo; otro, permitir el funcionamiento regular de ese ente, sin que sea obstáculo para que lo lleve a cabo el hecho de que una minoría no asista a una reunión. Tiende a ser un término medio razonable.

La constitución y las leyes determinan el quórum de los entes colectivos cuya existencia prevén:

- El quórum de la cámara de diputados se integra con más de la mitad de sus miembros (art. 63).
- El de la de senadores fue de las dos terceras partes hasta agosto de 1994, ahora es de más de la mitad (art. 63),

ésa es la regla general que tiene excepciones (arts. 63 y 84).

- Se ha entendido que el quórum de la comisión permanente es de más de la mitad de sus miembros, esto pudiera no ser lo correcto.
- El de las comisiones del congreso es también fijado en la práctica en más de la mitad.
- El del pleno en la suprema corte de justicia es de siete ministros, el de sus salas es de cuatro (arts. 4º y 15, LOPJF).

El quórum de las legislaturas en los estados es de más de la mitad de sus miembros.

El quórum se fija con vista al número total de miembros que integran el órgano colegiado, sin importar las faltas temporales o definitivas; la suplencia existe con vista a impedir que un órgano no pueda sesionar por la no asistencia de sus miembros; el quórum se determina con el pase de lista de asistencia y a partir del número que jurídicamente debe tener el órgano.

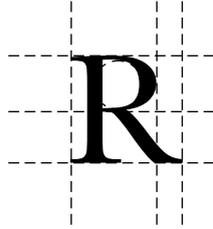
Una vez que se certifica la existencia de quórum y, con base en ella, se declara abierta una sesión, debe presumirse que durante todo

el tiempo que duró existió quórum. Es sólo durante el transcurso de la sesión cuando existe la oportunidad de reclamar la falta de quórum, generalmente se hace a través de una moción que presente un miembro del cuerpo colegiado.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

Moliner, María, *Diccionario del uso del español*.



rebelión. Del latín *rebellare*, derivado de *bellare* y éste de *bellum*, guerra. Estado de los que se niegan a obedecer a una autoridad legalmente constituida. En la constitución, el término es invocado como una de las causas que pueden interrumpir la observancia de ella y llevar al pueblo a perder su libertad.

El *Código Penal para el Distrito Federal* prescribe que comete el delito de rebelión todo civil que con violencia y uso de armas trate de abolir o reformar la constitución, reformar, destruir o impedir la integración de las instituciones constitucionales pertenecientes a la federación o su libre ejercicio y separar o impedir el desempeño de su cargo a alguno de los altos funcionarios federales, del Distrito Federal o de los estados. En términos parecidos se ha pronunciado la corte:

REBELIÓN. Se comete este delito, cuando alguien se alza públicamente y en abierta hostilidad para variar la forma de gobierno de la nación; abolir o reformar la constitución política; impedir la elección de alguno de los Supremos Poderes, la reunión de la Suprema Corte o para cualquier otro de los fines comprendidos en el artículo 1095 del

Código Penal del Distrito, en todos los cuales, se trata de atentados contra las autoridades federales.

En teoría política una acción violenta para cambiar la estructura jurídica y económica de un estado se denomina *revolución* (véase).

referéndum. Procede del latín *referendum*, gerundio de *referre*, que debe ser referido. Consulta al cuerpo electoral en cuanto a materias de índole legislativa. Según Manuel García-Pelayo, por su fundamento jurídico, puede ser obligatorio, cuando es impuesto por la constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas; o facultativo, cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello. Por su eficacia jurídica puede ser: de ratificación o sanción, cuando la norma sólo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral; o consultivo, cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio.

El 14 de agosto de 1867, la administración del presidente Benito Juárez, mediante convocatoria de esa fecha, intentó recurrir a la institución

del referéndum para los efectos de reformar la constitución de 1857, al margen del procedimiento ordinario que establecía el art. 127 de la misma; hubo oposición a la consulta de parte de algunos gobernadores y los electores rechazaron el que se recurriera a esa instancia extraordinaria.

En 1977, en cuanto al Distrito Federal, se previó que determinados ordenamientos legales y reglamentos pudieran ser sometidos a referéndum; nunca se llevó a la práctica; en 1987, se modificó la norma que lo preveía y desapareció. En algunos estados se ha establecido como una forma de consulta a la ciudadanía. En 1824, Fray Servando Teresa de Mier propuso que el proyecto de ley fundamental que el constituyente había aprobado fuera sometido a referéndum; no prosperó su moción. Lo mismo propuso, con idénticos resultados, Ignacio Ramírez en el constituyente de 1857.

Bibliografía

García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.

reformas constitucionales. Procedimiento por el cual la constitución puede ser modificada, ya sea para cambiar, adicionar o suprimir un texto. De acuerdo con el art. 135 el facultado para hacerlo es una combinación de órganos: congreso de la unión y las legislaturas de los estados; para

ello, deben atenerse a los principios que regulan su actuación ordinaria, excepto en lo relativo a una mayoría especial de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada una de las cámaras que integran el congreso y que el presidente de la república no puede ejercitar su derecho de veto.

Tanto de los debates del constituyente de 1857, autor de la fórmula reformatoria actualmente en vigor, de la práctica seguida hasta ahora, como de una corriente doctrinal prevaleciente, puede afirmarse que jurídicamente no existen límites en cuanto al alcance de una reforma, a la materia ni en cuanto a la extensión de ella. Tampoco lo hay por lo que hace a su número. No existe precepto constitucional que esté al margen de la actividad reformadora; nada está a salvo de ella. No existe una prohibición que impida reformar durante determinado lapso, como en 1824 (art. 166); ni instituciones intangibles, como en la constitución de ese mismo año (art. 171).

El procedimiento general de reformas admite dos excepciones: una, la prevista en la fracc. III del art. 73, en cuanto a la formación de nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes, en que es superado el rigor establecido en el art. 135, para dificultar la reforma y garantizar la integridad territorial de las entidades; y la otra, aquellos casos en que una reforma constitucional se realiza por la simple intervención del

congreso de la unión (art. 73, fraccs. I y V).

Cierta corriente doctrinal, que ha encontrado acogida en la práctica legislativa, considera que la combinación de órganos a la cual alude el art. 135 es un verdadero poder y a él se le ha denominado *constituyente permanente*. El antecedente estadounidense en que se inspiró el constituyente mexicano y el art. 135 en relación con los arts. 71 y 72, niegan que se trate de un ente con existencia propia y distinta de sus partes componentes.

refrendo. Del latín *referendum*, de *referre*, referir. Intervención que se confiere a los secretarios de estado, para efectos de dar obligatoriedad a ciertos actos del presidente de la república: reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la república. En los estados esa misma intervención se confiere a los secretarios respecto de actos de los gobernadores.

El refrendo, en su ejercicio, está sujeto a los principios siguientes:

Está circunscrito a los actos realizados por el presidente de la república, o los gobernadores, en uso de facultades propias y exclusivas; no incluye los actos de los otros poderes a los que ellos, como autoridades ejecutivas, deben dar cumplimiento.

La sanción de no obediencia que la falta de refrendo trae aparejada, afecta únicamente los actos del ejecutivo, mas no los actos realizados por los otros poderes. No está en lo correcto la

jurisprudencia de la corte cuando exige el refrendo de los secretarios de estado cuyos ramos sean afectados por una ley de congreso, para que sea válida. El considerarlo así es supeditar los actos de un poder, como lo es el legislativo, a la voluntad de un secretario de estado, que al fin de cuentas jurídicamente es sólo un dependiente del presidente de la república.

Una ley o un decreto del congreso, al ser aprobados regularmente, sólo pueden ser modificados, derogados o interpretados por el propio congreso; los del presidente no requieren más que de su promulgación y mandar que se observen; ello lo hace mediante un decreto, que sólo debe ser refrendado por el secretario de gobernación, mas no por los secretarios de estado cuyas materias traten la ley o decreto del congreso. Si el refrendo busca hacer responsable a quien lo verifica, malamente pudiera pensarse que existe responsabilidad en un secretario que refrenda un decreto por el que se ordena publicar y hacer cumplir un acto del congreso, respecto del cual el propio secretario, y aun el ejecutivo federal, no hubieran estado de acuerdo e, incluso, éste hubiera vetado. Es obvio que tanto el refrendo como la responsabilidad que de él deriva existe en función de órdenes del ejecutivo, no en relación con los actos realizados por otros poderes; así lo determina el art. 93 de la constitución cuando habla de *reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes* del presidente.

Si lo que se procura con el refrendo es fincar responsabilidad sobre los secretarios de estado que tengan que refrendar o no ciertos actos del ejecutivo, para que sean obedecidos, tal responsabilidad se determinará por el grado en que el acto tenga relación con lo que es objeto de su secretaría; no es necesario el refrendo cuando se hagan alusiones aisladas y parciales a una materia relacionada con una secretaria; en este respecto el criterio jurisprudencial de la corte citado anteriormente está en lo correcto. El que haya sido necesario o no un refrendo acerca de un reglamento u orden del presidente de la república, en última instancia el determinarlo quedará, en cada caso, a criterio de los tribunales federales.

En algunos casos la falta de refrendo, y en otros la incertidumbre de su necesidad, ha dado lugar en la práctica a dificultades y dilaciones; no obstante ello, al fin de cuentas, es un mal necesario si se quiere que existan instituciones cuya función sea fincar responsabilidad a ciertos servidores públicos.

Con vista a los principios invocados y al contexto constitucional, es de dudarse que el refrendo sea necesario en los casos en que la constitución requiera el concurso de dos voluntades para configurar un acto jurídico: celebración y aprobación de un tratado, designación y ratificación de nombramientos, suspensión de garantías individuales.

Si se lleva hasta sus últimas consecuencias el principio de que por ser el refrendo una institución extraña al sistema presidencialista, debe dársele una interpretación restrictiva, la intervención del secretario sólo será necesaria en los casos de facultades propias y exclusivas del presidente, mas no en los que concurre con otro poder.

La fórmula utilizada por el constituyente, en el sentido de enunciar casuísticamente los casos en que procede el refrendo, y no haber optado por una fórmula general y abstracta en la que quedaran comprendidos todos los actos del presidente de la república, hace suponer que todo lo que no sea orden, decreto, acuerdo o reglamento del presidente, no es refrendable; así no lo requerirán, por ejemplo, las iniciativas legislativas que presente en el congreso de la unión, la terna que debe presentar al senado en los términos de la fracc. V del art. 76, el punto de vista que debe emitir en los términos previstos en el inciso 4 de la fracc. III del art. 73, el informe que debe rendir ante el congreso de la unión conforme a lo dispuesto por el art. 69, la protesta y renuncia al cargo previstas en los arts. 86 y 87; estos casos y otros parecidos, no pueden ubicarse dentro de los supuestos señalados en el art. 92.

El principio general que de la enumeración del art. 92 se desprende es que el refrendo procede en los casos en que el presidente usa su imperio

a través del ejercicio de una facultad que tiene otorgada; no incluye los casos de cortesía entre poderes, de interrelaciones con las autoridades de los estados.

El refrendo alcanza sus plenos efectos cuando se trata de actos llevados a cabo por el presidente de la república en uso de facultades que sólo a él le competen; cuando ejercita su imperio y autoridad la falta de refrendo trae aparejada la sanción de no obediencia del acto.

Por lo que hace a la no obediencia del acto no refrendado cabe hacer algunas consideraciones: el principio comprende a particulares y a miembros de la administración pública; si un particular obedece el acto no refrendado, no obstante existir el principio de que lo actuado en contra de ley prohibitiva es nulo, es válido, pues tácitamente se consintió.

Los funcionarios y empleados que se dan cuenta de que no existe refrendo en relación con un acto, están sujetos a su obediencia, no tanto por el reglamento o decreto en sí mismo, sino en aplicación del principio de relación jerárquica que existe entre los empleados y jefes inmediatos.

La legislación que dicta el presidente de la república en uso de sus facultades extraordinarias, existiendo suspensión de garantías, en los casos previstos en el art. 29, se ha considerado que requiere el refrendo del secretario respectivo y en tal sentido se ha actuado.

Bibliografía

- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.
- Balladore Pallieri, G., *Diritto costituzionale*, Dott. A. Giuffrè, Milán, 1976.

regidores. La figura del regidor, con las características que aún en la actualidad lo distinguen, es de origen hispano. Aparece insistentemente tanto en los cuerpos legislativos como en la literatura: novelas y obras de teatro. Bernal Díaz del Castillo escribía: “Y fundada la villa, hicimos alcaldes y regidores [...], y los regidores dejarlos ha de escribir, porque no hace el caso que nombre algunos.” Esquivel Obregón, sobre ellos, comenta:

Por cédula de la reina doña Juana, de 15 de octubre de 1522, el cargo de regidor debía ser vendible y renunciable; es decir, que se vendía al mejor postor, y que el beneficiario podía renunciarlo en otra persona; pero, si moría sin hacerlo, revertía el empleo a la corona, y ésta procedía a venderlo de nuevo.

Este mismo autor informa que en México, hasta 1528 los regidores fueron elegidos por los cabildos y que a partir de 1620, por orden de Felipe III, se aplicaron en pública almoneda.

Los regidores, según Escriche, eran: “Las personas que en cada pueblo tie-

nen a su cargo el gobierno económico de los mismos.”

En la constitución de Cádiz se alude a ellos en forma reiterada (arts. 309, 312, 315, 317 y 318). Aparecieron de nueva cuenta en la constitución de 1836 (sexta ley, art. 23). No se les mencionó ni en la constitución de 1857 ni en la de 1917 original; volvieron a aparecer en 1933, por reforma a la constitución; desde entonces tienen existencia a nivel fundamental. Las constituciones y leyes de los estados prevén su existencia, determinan su ubicación dentro del ayuntamiento y les confieren atribuciones y obligaciones.

Los regidores son funcionarios de elección popular directa, integrantes del ayuntamiento que en algunas ocasiones suplen al presidente municipal (art. 30, fracc. III, *Código Municipal del Estado de Chihuahua*); en otras suplen al síndico procurador por acuerdo del cabildo (art. 44, fracc. II, *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero*). Su número varía en función del número de habitantes y de las posibilidades económicas de cada municipio. Tienen un suplente que también es de elección popular; por lo general, son cargos remunerados.

A los regidores se confieren dos tipos de atribuciones: unas, genéricas, que están relacionadas directamente con el ayuntamiento, como asistir a las juntas de éste, cumplir sus acuerdos y de vigilancia; y otras, específicas, que se conocen como *regidurías*, las cuales están relacionadas con el despacho de

los negocios y materias que ordinariamente se atribuyen a los gobiernos de las ciudades, como hacienda, comercio, educación, obras públicas, acción social y cívica, servicios públicos, etc. En ciertos estados se circunscribe su campo de acción (art. 27, *Código Municipal de Chihuahua*):

Los regidores tienen facultades de inspección y vigilancia en los ramos a su cargo, por lo que no podrán dar órdenes a los funcionarios, empleados municipales y públicos en general. Sólo podrán ejercitar funciones ejecutivas cuando actúan como cuerpo colegiado en las sesiones del ayuntamiento.

En el estado de Tamaulipas los negocios municipales se distribuyen en comisiones y a la cabeza de cada una de ellas o más se pone a un regidor, según lo ordenado por el art. 64 del *Código Municipal de Tamaulipas*.

Bibliografía

- Esriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*.
Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, Polis, México, 1938.

reglamento interior municipal. El conjunto de normas que estructuran la organización y el funcionamiento de un ayuntamiento. Los reglamentos son aprobados y emitidos por los

ayuntamientos o concejos municipales funcionando en cabildo; en teoría, están en vigor el tiempo que dura la autoridad que los emite y son diferentes de los bandos de policía y buen gobierno (*véase*). Complementan las leyes orgánicas municipales, a las que no pueden contradecir. Son obligatorios únicamente dentro del ámbito territorial de la autoridad que los emitió.

reglamento municipal. Conjunto de normas dictadas por un ayuntamiento para proveer, dentro de la esfera de su competencia, a la ejecución o aplicación de leyes y disposiciones en materia municipal. En la práctica, los reglamentos municipales cubren los vacíos legislativos y suplen las faltas y omisiones de los gobernadores cuando ejercitan su facultad reglamentaria.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. El congreso de la unión, siguiendo una tradición que se inició con la constitución de Cádiz (art. 122), durante más de 100 años reguló su funcionamiento por un reglamento; en Cádiz se llamó *Reglamento del Gobierno Interior de las Cortes*. Aún en la actualidad y a pesar de que en el art. 70 constitucional se dispone que debe ser una ley la que regule la estructura y funcionamiento del congreso, los arts. 72 y 77, fracc. III, siguen aludiendo a un reglamento; éste no se limita a reglamentar las discusiones y votaciones, comprende

diferentes materias relativas a la estructura del órgano legislativo.

El 20 de marzo de 1934 se publicó un reglamento que sustituyó al de 20 de diciembre de 1897, que está en vigor y que ha sido objeto de diferentes reformas, la última, la publicada el 4 de junio de 2010.

En los estados, por más de 100 años, a imitación del centro, existieron reglamentos que regulaban la estructura y el funcionamiento de sus legislaturas y, de una u otra forma, siguen en vigor no obstante haberse reformado las constituciones para disponer que debe ser una ley orgánica y que, de hecho, éstas han sido ya expedidas.

A pesar de su nombre, se trata de una ley reglamentaria de los artículos constitucionales relativos a los debates y discusiones del congreso en sí y de cada una de las cámaras, cuando actúan en ejercicio de facultades propias.

representante a la asamblea del Distrito Federal. Se trataba de servidores públicos de elección popular que duraban en su encargo tres años; también los había de representación proporcional. Para serlo era indispensable reunir cuando menos los mismos requisitos que se exigen para ser diputado al congreso de la unión. No podían ser reelegidos para el periodo inmediato. Quienes eran representantes gozaban de los privilegios del juicio político y de la declaración de procedencia. Ejercían funciones de representación ciudadana y en cuerpo

colegiado les eran asignadas diferentes facultades y obligaciones. En la actualidad se les denomina *diputados a la asamblea legislativa* (art. 122, C, base primera, fracc. I).

residir. Del latín *residere*, permanecer, de *sedere*, estar sentado. Vivir habitualmente en un lugar; habitar en un sitio determinado. Residencia, lugar en el que una persona vive habitualmente.

Los términos *residir* y *residencia* son utilizados en forma reiterada por la constitución general; se usan en diversos sentidos: en el art. 11 se toma como sinónimo de *domicilio*, se tiene derecho no sólo a circular, sino también a fijar y mudar de residencia; en el art. 27 el término es tomado en su acepción de lugar en el que instala una embajada o legación, no necesariamente como lugar en que se vive habitualmente.

En la fracc. V del art. 73, cuando se faculta al congreso para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación, se está aludiendo a un lugar lo suficientemente extenso como para servir de asiento y albergar a dichos poderes. Aquí no se hace referencia a un domicilio o edificio determinado; el término *residencia* es algo general.

En cambio en el art. 115 al término *residir* se le da una doble connotación, asiento oficial y permanente de un poder, por un lado, y como lugar en que se encuentra el presidente de la república o el gobernador de un estado en forma transitoria, por otro.

Hay un uso adicional, el previsto en el art. 11, extranjeros perniciosos residentes, dentro de esa denominación se comprende a todo tipo de extranjeros sin distinción y sin importar su calidad migratoria.

En el art. 116, fracc. I, inciso *b*), el término *residencia* se toma como vivir habitualmente en un lugar, sin que ella se interrumpa debido a salidas ocasionales de la entidad por parte de los posibles candidatos a gobernador de una entidad. En el caso se puede cambiar de domicilio cuantas veces se quiera dentro del territorio de un estado, sin que opere una incapacidad para ser candidato. Es en este mismo sentido en que es utilizado el término *residir* en el art. 82, fracc. III; el posible candidato a la presidencia de la república debe vivir habitualmente en algún lugar del territorio nacional, en esto hay plena conformidad. Las ausencias menores a 30 días no interrumpen la residencia. Parecido uso se hace del término en el art. 55, fracc. III.

Respecto de los diputados y senadores, la constitución dispone que no se pierde la vecindad por ausencia en el desempeño de un cargo público o de elección popular; los autores de la norma partieron de la hipótesis de que quien es funcionario de elección popular y se encuentra desempeñando su mandato, se halla vinculado al estado que lo ha elegido y que, por ello, sigue conociendo sus problemas y necesidades. Cuando se trata del desempeño de

un cargo público por designación, se ha considerado que es injusto privar a alguien de la posibilidad de presentarse como candidato a legislador, por el hecho de haber aceptado servir a la comunidad.

En año de 1928 se hizo extensivo ese criterio a un candidato a la presidencia de la república; Pascual Ortiz Rubio se encontraba en el extranjero como embajador cuando fue llamado para ser declarado candidato a la presidencia de la república, en unas elecciones que se celebrarían próximamente; el presunto candidato no había residido en el país un año antes de la elección, por lo cual estaba incapacitado para serlo; pese a ello se argumentó que no había perdido su residencia por el hecho de hallarse en el servicio público en una embajada y el domicilio de ésta gozaba del privilegio de extraterritorialidad, que se trataba de territorio mexicano. Lo que era contrario a lo dispuesto por la fracc. III del art. 82 y a la voluntad de los constituyentes.

En efecto, en la constitución de 1857, por lo que se refiere a los requisitos necesarios para ser presidente de la república, se exigía “residir en el país al tiempo de verificarse la elección” (art. 77). Se argumentó “que los residentes en el país han de reunir más conocimientos de la situación contemporánea que los ausentes” (Arriaga); “que habría gravísimos peligros si la elección recae en un ausente, pues había un interregno

en que peligrará la tranquilidad pública” (Ocampo); “no quiere que ni los ministros diplomáticos se consideren como residentes de la república, porque pueden contraer grandes compromisos con gobiernos extranjeros” (García de Arellano).

En el proyecto de constitución que se presentó en 1916 se propuso un cambio: “Haber residido en el país durante todo el año anterior al de la elección.” La medida estaba encaminada a eliminar como posibles candidatos tanto a los porfiristas como a los huertistas desterrados. Lo que fue aprobado por el constituyente. No obstante lo terminante del precepto llegó a la presidencia de la república alguien que no cubría ese requisito, como se ha dicho.

Por virtud de la fracc. III del art. 82 reformada, la residencia no se pierde por el hecho de que se den ausencias temporales del territorio nacional; el sistema mexicano se ha identificado al sistema estadounidense:

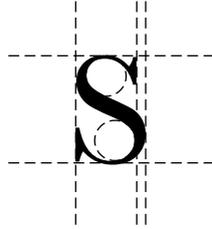
En 1928, Herbert Hoover fue elegido aunque no había residido continuamente en el país durante catorce años antes de la elección. Su derecho a ocupar la presidencia no fue impugnado, a pesar de la aparente violación del requisito constitucional. Es evidente, pues, que la disposición sobre la residencia debe ser concebida no en el sentido de exigir absolutamente la presencia física continua en el país durante el tiempo prescrito. Lo que es

necesario es la continuidad de domicilio en los Estados Unidos, Las ausencias temporales por asuntos públicos o privados, como las de Hoover, no interrumpen legalmente la residencia requerida y no descalifican para el cargo.

Bibliografía

Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno*, UNAM, México, 1966.

Zarco, Francisco, *Historia del congreso extraordinario constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México, 1956.



salteador de caminos. Individuo que asalta y roba en los caminos; ladrón que asalta en despoblado. Se consideraba como un hurto calificado. Dado que se trata de un delito que se comete con agravantes y que, por virtud de su comisión, se dificulta, encarece o impide el tráfico de personas y cosas, la constitución, en un texto que ha desaparecido, preveía la posibilidad de que a quienes incurrieran en la comisión del delito les fuera aplicada la pena de muerte (art. 22). El *Código Penal Federal* (art. 381, fracc. XVI) extiende el delito a los robos que se cometen en carreteras y aumenta las penas ordinarias aplicables al delito de robo de dos a siete años.

salvoconducto. “El permiso por autoridad pública, o el despacho de seguridad para que se pueda pasar de un lugar a otro sin reparo o sin peligro” (Escriche). “Permiso otorgado por una autoridad pública (judicial, civil, militar, marítima o consular) para ir a un lugar, permanecer allí y retirarse sin ser molestado por los agentes de esa autoridad” (Capitant).

En teoría, los salvoconductos desaparecieron por lo dispuesto en el art. 11

de la constitución política de 1857; lo fueron por cuanto a que el requisito de poseerlos obstaculizaba o impedía la libre circulación de las personas. Con posterioridad, y por mucho tiempo, fueron otorgados y exigidos por las autoridades militares; servían para poder circular en zonas en que había actividad bélica y se otorgaba a quien se consideraba capaz de hacer labor de inteligencia o espionaje o que por razón de su oficio, contribuía al tráfico de mercancías.

El constituyente de 1917 reiteró el principio de la carta de 1857.



Bibliografía

Capitant, Henri, *Vocabulario jurídico*.
Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*.



secretaría de gobernación. Dependencia del gobierno federal a la que corresponde presentar las iniciativas de ley o decreto del presidente ante el congreso de la unión, publicar las leyes y decretos, aplicar las disposiciones legales en materia de culto, aplicar el art. 33, conducir las relaciones del

poder ejecutivo con los gobiernos de los estados, etc. (art. 27, LOAPF).

No tuvo reconocimiento constitucional sino hasta el 28 de enero de 1992, aparecía mencionada en el art. 130; al reformarse este precepto desapareció la mención que a ella había.

secretaría de hacienda y crédito público. Dependencia del gobierno federal a la que corresponde estudiar y formular los proyectos de leyes impositivas, cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, dirigir los servicios aduanales, dirigir la política fiscal y crediticia, etc. (art. 31, LOAPF).

Tiene existencia constitucional por virtud de lo dispuesto en el art. 123 A, fracc. IX, inciso *e*); y a su antecesora durante la vigencia de la constitución de 1857, se le mencionaba en la carta fundamental actualmente en vigor, en el art. 27, fracc. VIII, inciso *b*).

secretaría de relaciones exteriores.

Es la dependencia del gobierno federal responsable de promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior, de conducir la política exterior, de dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos, intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales y aguas internacionales, etc. (art. 28, LOAPF). Tiene existencia constitucional, como tal, desde 1904 en que se mencionó a su titular como eventual presidente interino para el caso de faltar el presidente

y el vicepresidente (art. 8, constitución de 1857, reformado el 6 de mayo de 1904).

En la actualidad esa secretaría aparece mencionada en los arts. 27, fracc. I y 30, B, fracc. I.

secretario de despacho o de estado.

Servidores públicos que son nombrados y removidos con libertad por el presidente de la república que tienen a su cargo una rama de los negocios administrativos políticos en que se divide la administración pública federal centralizada.

Para ser secretario se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos a la fecha de ser nombrados. La constitución les llama *secretarios de despacho* (art. 91) y *secretario de estado* (art. 92).

Independientemente de lo que disponga la ley, la constitución consigna facultades y obligaciones para los secretarios de despacho: intervienen en el proceso de suspensión de garantías individuales, refrendan los reglamentos, acuerdos, decretos y órdenes del presidente de la república, están obligados a dar cuenta al congreso del estado que guarden sus despachos, tienen que informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su ramo (arts. 29, 92 y 93).

En el caso de delitos del orden común, federales y locales, atribuidos a los secretarios de despacho, para juzgarlos se requiere una declaración

previa de parte de la cámara de diputados (art. 111) y pueden ser objeto de un juicio político respecto de actos o hechos realizados en el ejercicio de sus funciones (art. 110).

Por no ser servidores públicos de elección popular, no existe impedimento para que sean ratificados en sus cargos para otro sexenio, ni para que sean cambiados a otra secretaría.

secretarios de los ayuntamientos.

Los secretarios o escribanos son funcionarios nombrados por los ayuntamientos o concejos; su función es actuar como fedatarios de los actos del cuerpo colegiado, así como del presidente, asisten a las sesiones de cabildo con voz informativa, pero no tienen derecho a voto.

Un generalizado analfabetismo orilló a los ayuntamientos y concejos a buscar personas que supieran leer y escribir, con el fin de que asentaran por escrito los acuerdos a los que se llegaba, que consignaran los nombres y cargos de aquellos que asistían a las reuniones; de la función de escribano se pasó a la de fedatario; orillaron a hacerlo la posibilidad de falsificación de documentos y la necesidad de buscar un responsable de la emisión de ellos. En esta segunda función no estuvo ajeno el propósito de hacerse indispensable en un ambiente carente de puestos burocráticos y más dado a ofrecer ocupaciones duras, peligrosas y poco redituables. En la forma como fue organizada la función se nota la

influencia del sistema burocrático de la iglesia católica.

El escribano ya aparecía como un auxiliar en la organización del ayuntamiento colonial:

Papel importante en los cabildos desempeñaba el escribano, pues todas las actas, los acuerdos y discusiones habían de asentarse precisamente en un libro por él autorizado, y por él también suscritas y legalizadas cada una de esas actas. En ellas se había de asentar íntegro el tenor de las cédulas y provisiones reales, y las cartas de los virreyes, ministros y oficiales dirigidas a los mismos cabildos; además de que se guardaban originales y se transcribían en un libro especial todas las cédulas, provisiones, ordenanzas e instrucciones particulares o generales encaminadas al buen gobierno, al buen tratamiento y conservación de los naturales y al cobro de la real hacienda.

Se trataba de un oficio vendible al mejor postor.

La constitución de Cádiz elevó a rango fundamental su existencia, acabó con la práctica de hacerlo vendible y confirió su designación a la elección de los miembros del ayuntamiento: "Artículo 320. Habrá un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común."

En la actualidad es un oficio que aparece en casi todas las leyes y los códigos municipales.

Pueden ser removidos por el ayuntamiento cuando existe una causa justificada; sus ausencias temporales son cubiertas por un secretario *pro témpora* que designa el propio ayuntamiento.

Bibliografía

Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, Polis, México, 1938.

senador. Del latín *senator*, éste de *senil*, viejo y de *or*, que hace, que ejecuta. Servidor público de elección popular que es miembro de la cámara de senadores (*véase*); dura en su cargo seis años, no puede ser reelegido para el periodo inmediato; cuenta con un suplente; son 128, 64 de elección popular directa; 32 que se aplican a la primera minoría y 32 más, que son elegidos por el principio de representación proporcional (art. 56). La declaración de haber sido elegido senador la hacían las legislaturas de los estados y la comisión permanente, actualmente corresponde hacerla al instituto federal electoral o al tribunal electoral del poder judicial de la federación. Es responsable por las declaraciones que haga en el desempeño de su encargo; percibe una dieta como compensación a sus servicios; puede ser objeto de juicio político y de procesos de declaración de procedencia. Incurrir en responsabilidad en los casos en que no se presente a desempe-

ñar su encargo, sin causa justificada. En los estados, la figura del senador como miembro de los congresos locales, desapareció en el siglo XIX.

sentencia. Del latín *sententia*. Determinación con que un juez o tribunal resuelve con fuerza vinculativa para las partes un proceso o una causa y les da fin. En la terminología constitucional *sentencia* se usa para referir a autoridades judiciales, sean federales o locales (arts. 14, 18, 27, fracc. VI; 89, fracc. XIV y 121, fracc. III); tratándose de las juntas de conciliación y arbitraje, habla de laudos; del gran jurado y de los tribunales contencioso administrativo, de resoluciones (arts. 104, fracc. I, B y 108), de la cámara de diputados, de declaración (art. 111); del senado, cuando resuelve una cuestión política que surge entre los poderes de un estado, también de resolución (art. 76, fracc. VI). En materia de amparo los jueces que conocen de él ponen fin al juicio de garantías con una sentencia (art. 107, fracc. II). No deja de haber cierta confusión en el uso del término; en la fracc. IV, inc. b) del art. 107 se alude a sentencias definitivas en materia administrativa.

Independientemente de los requerimientos que de acuerdo con la ciencia procesal deben reunir las sentencias, desde el punto de vista constitucional, en materia penal, está prohibido imponer en ellas penas por analogía o mayoría de razón y que no estén decretadas por una ley exactamente

aplicable al delito de que se trata. En materia civil ellas deberán estar conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta se debe fundar en los principios generales del derecho (art. 14).

sentencia definitiva. En la constitución se usa el término como determinación o resolución que dicta una autoridad judicial después de haber concluido las etapas procesales de demanda, contestación, pruebas y alegatos, que da fin al juicio y en la que se resuelven con fuerza vinculativa las cuestiones sometidas a su jurisdicción. Es definitiva, aun en el caso de que pueda ser recurrida de manera ordinaria, por cuanto a que pone fin al proceso y ya no hay nada que hacer cuando menos en esa instancia (art. 14). El término también es usado como sinónimo de *sentencia ejecutoriada* (véase) o *firme* (art. 107, fracc. III, inc. a).

sentencia ejecutoriada. Determinación judicial que pone fin a un proceso respecto de la cual no cabe recurso ordinario alguno. Pasa en autoridad de cosa juzgada. Se vuelve irrevocable por haberse consentido de manera expresa, por no haberse impugnado oportunamente, por desistirse el apelante de su recurso, por no expresar agravios o por haber el superior confirmado la sentencia del inferior. Esta última puede ser impugnada por la vía del amparo. Se utiliza esta acepción en los arts. 27, fracc. VI; 38, fracc. VI

y 107, fracc. III, inc. a), aunque en éste se utiliza el término *sentencia definitiva*.

sentenciar. Resolver con fuerza vinculativa una causa o proceso una autoridad judicial. Se sentencia un juicio; en él una de las partes puede ser condenada o absuelta; en este sentido es correcta la fórmula de la constitución de Cádiz: “Los magistrados y jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada” (art. 252); en cambio, es incorrecta la fórmula del actual art. 18 constitucional “y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados”, en idéntico sentido se usa en el art. 89, fracc. XIV. Es sinónimo de *poner fin a un proceso o causa*.

.....
: Bibliografía

Rabasa, Emilio, *El artículo 14*, Porrúa, México, 1955.
.....

sesión. Del latín *sessio*, *-ōnis*, de *sedere*, estar sentado. La reunión de los miembros de un cuerpo colegiado, cámaras del congreso, comisión permanente, pleno de la suprema corte de justicia e, incluso, excepcionalmente, los del congreso de la unión actuando en cámara única, etc., contando con la asistencia del quórum de ley, en el domicilio legal, con el fin de estudiar, discutir y votar los asuntos de su

competencia e incluidos en el orden del día. Las hay de diferente especie:

- *Sesiones ordinarias*, las que se celebran en los días hábiles de los periodos ordinarios y extraordinarios en la hora fijada por la ley o el reglamento. Por lo general son públicas.
- *Sesiones extraordinarias*, las que se llevan a cabo dentro de un periodo ordinario, aunque fuera del horario determinado por la ley o el reglamento o convocatoria del presidente de la cámara o del congreso. En un periodo extraordinario pueden celebrarse sesiones extraordinarias.
- *Sesiones secretas*, aquellas a las que sólo pueden concurrir los miembros del cuerpo colegiado. Las actas que se levantan en las sesiones secretas no serán publicadas en el *Diario de los Debates* (art. 133, 2, LOCGEUM).
- *Sesiones permanentes*, son aquellas que se celebran por acuerdo expreso de quienes integran un cuerpo colegiado sin límites de tiempo y que concluyen sólo hasta haberse agotado el orden del día, fuere leída, discutida y aprobada el acta de la sesión o cuando así lo acordare expresamente la asamblea.
- *Sesiones conjuntas*, aquellas que en forma excepcional y por virtud de permitirlo expresamente la constitución, celebran las cámaras que integran el congreso de la unión, actuando en cámara única; por regla general no se delibera, sólo se escucha (arts. 69 y 87), hay una excepción, la prevista en

los arts. 84 y 85, en que sí se permite hacerlo, por cuanto a que el nombramiento del presidente de la república, interino o sustituto, debe derivar de un consenso producto de deliberaciones entre los legisladores. En la ley orgánica del congreso general (art. 5º), se señala un supuesto más de sesión conjunta que no aparece en la constitución: la aceptación de la renuncia del presidente de la república. La norma resulta contraria a la carta magna. Ciertamente los arts. 73, fracc. XXVII, y 86, confieren al congreso de la unión la facultad de aceptar la renuncia de ese servidor público, pero ello no implica que deba hacerlo actuando en cámara única. En el caso, por no existir norma constitucional específica y expresa que disponga lo contrario, se aplican las reglas generales contenidas en el art. 72: las cámaras deben actuar de manera separada, sucesiva e independiente. De admitir un punto diverso, implicaría que también se tendría que aceptar que el ejercicio de las restantes facultades conferidas al congreso de la unión en el art. 73, se haga en cámara única. Ello es inadmisibles; es contrario al principio que regula la existencia y el funcionamiento de dos cámaras. Sería desvirtuar el sistema bicameral; éste, mediante la separación de las dos cámaras tiende a impedir que los senadores, que sólo son 128, sean avasallados por los diputados, que son 500, en una votación conjunta. El congreso de la unión, mediante una ley, no puede adicionar supuestos

no previstos en la constitución. Ciertamente, en 1932, en violación de la constitución, el congreso de la unión, actuando en cámara única, aceptó la renuncia del presidente Pascual Ortiz Rubio. El precedente, por sí, no tiene la fuerza para derogar principios que aparecen en la carta magna.

Hay otras clases de sesiones: *inaugurales, solemnes, de clausura*.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, segunda serie, Jus, México, 1963.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1982.

sexenio. La duración del periodo presidencial es de seis años; así lo dispone de manera expresa la constitución (art. 83); por ello se habla de sexenios; durante algún tiempo se elaboraron planes sexenales. Es factible que por muerte o por renuncia el presidente de la república ejerza el cargo por menos tiempo; ha habido casos de ambos supuestos. Con vista al texto constitucional no es factible que se ejerza el poder por más tiempo: “Si al comenzar un periodo constitucional no se presentare el presidente electo, o la elección no estuviera hecha o declara-

da válida el primero de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido” (art. 85).

Para la constitución el desarrollo político del país es cíclico, es a través de periodos idénticos, perfectos y regulares; siempre se vuelve al mismo sitio. El determinar la duración de un periodo presidencial no se ha dejado al criterio de los órganos constituidos; no se puede fijar por una ley ordinaria. Implicaría graves riesgos.

Llevaron a fijar el plazo de duración del mandato y a la decisión de elevar el principio a rango constitucional razones de diversa índole: evitar que por una eventual incertidumbre se altere la paz pública; condicionar mentalmente a quienes asumen el cargo a la idea de que su ejercicio es temporal y, por lo mismo, que habrá un momento cierto en que tendrá que entregarlo; hacer que resurjan en la ciudadanía esperanzas de cambio por la alternancia en el poder; dar seguridad al gobernante de que mientras dure su periodo, sólo por razones graves podrá ser depuesto del cargo, lo que permite planear a corto y mediano plazos; no distraer al ejecutivo con eventuales votos de censura a los que haya que hacer frente. Permitir se programen los ejercicios electorales en forma adecuada y oportuna; hacer efectivo el principio republicano que consigna el art. 40. Se ha imitado a la naturaleza, en ella todo es cíclico.

Es propio de una república la renovación periódica en materia de consulta a la ciudadanía; se descartaron,

por peligrosos, los sistemas vitalicios propios de imperios y monarquías.

Durante el siglo XIX y parte del XX los presidentes duraron cuatro años. En 1904 se aumentó a seis años; el constituyente de 1917 lo redujo a cuatro. En 1928 se fijó el plazo actualmente en vigor.

No existe funcionario de elección popular directa que dure más de seis años; diputados, senadores y gobernadores están sometidos a esa regla. Se ha considerado que en respeto del principio republicano ése es el plazo máximo que debe durar una autoridad.

síndicos municipales. El término *síndico* es de origen griego, en ese idioma se formó con los términos *con* y *justicia*; pasó al latín con la forma de *syndicus*:

El "sindicato", que debe su nombre a que los nombrados para exigir la responsabilidad se llaman "síndicos" (*síndici*) es creado por una constitución del emperador Zenón en el año de 475, sin vigencia directa en nuestro país, pero influyente en él en la Edad Media a través del derecho común, para ser aplicado a los gobernadores, que tras el ejercicio de su cargo responden durante un plazo de cincuenta días.

Con esa idea existía en España todavía en el siglo XIX: "Síndico. El individuo de un ayuntamiento que tiene a su cargo defender los derechos del público."

En forma paralela ese término fue utilizado para designar a quienes representaban a los municipios en las cortes. Su uso se hizo extensivo al derecho de quiebras; el síndico originalmente representó o bien a los acreedores, o bien a la masa activa, a la quiebra, a la masa pasiva. Hasta llegar a la actualidad en que tiene en esos juicios universales el carácter de auxiliar de la administración de justicia en respeto a lo dispuesto por los arts. 54 a 59 de la *Ley de Concursos Mercantiles*.

En la constitución de Cádiz apareció la figura del *procurador síndico* (art. 309), el cual representaba a los ayuntamientos ante las cortes y los gobiernos de las provincias. En la actualidad, con un cúmulo mayor o menor de atribuciones, según la entidad de que se trate, aparece en integración de los ayuntamientos, excepto, por ejemplo, en Chihuahua.

Por lo general, para ser síndico se exigen los mismos requisitos que para ser presidente municipal. Lo que es más, es frecuente que se enumeren las condiciones que deben reunir los aspirantes a integrar los ayuntamientos, sin hacer distinción entre unos y otros. Se trata de funcionarios de elección popular directa, que duran tres años, que no pueden ser reelegidos y que forman parte del ayuntamiento.

Es defensor de los intereses municipales; representa al ayuntamiento en los negocios o litigios en que aquél es parte; ejerce funciones de supervisión y vigilancia sobre la tesorería

del ayuntamiento; interviene en los informes que se rinden a la legislatura local; defiende y preserva los bienes muebles e inmuebles del municipio; asiste a las juntas del ayuntamiento. Vigila el cumplimiento de la ley orgánica, de los bandos de policía y buen gobierno. Es común que en las ausencias o en auxilio del ministerio público, practique las primeras diligencias de policía judicial y está autorizado para hacer consignaciones.

Bibliografía

Lalinde Abadía, Jesús, *Iniciación histórica al derecho español*, Ariel, Barcelona, 1970.

suplente. De suplir, éste del latín *supplere*, que significa reemplazar, agregar. Quien sustituye a otro. En el derecho constitucional mexicano la institución de la suplencia se da preferentemente en servidores públicos de elección popular que son miembros de un cuerpo colegiado; existe con el propósito de impedir la falta de integración de éstos y evitar que por falta de quórum estén imposibilitados a sesionar. Se trata de servidores públicos de elección popular directa, que sólo entran a ejercer el cargo en los casos de faltas temporales o definitivas de los titulares.

La institución de la suplencia existe por lo que hace a diputados federales, senadores, miembros de los ayuntamientos y diputados locales; los ministros de la suprema corte de justicia de

la nación carecen de suplente; desapareció la figura de los ministros supernumerarios. La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (art. 18) determina que en los reglamentos interiores de cada secretaría se debe regular lo relativo a la forma en que serán suplidos los titulares durante sus ausencias. Por cada miembro de la comisión permanente se nombra un sustituto (art. 78).

El legislador o munícipe suplente que hubiere estado en ejercicio del cargo en sustitución del titular, no puede presentarse como candidato al mismo puesto para el periodo inmediato. Un suplente, mientras no esté en ejercicio, no percibe sueldo ni goza de las inmunidades y privilegios que la ley concede a los titulares en activo.

suprema corte de justicia de la nación. Es una parte del poder judicial de la federación y el tribunal de máxima categoría en el país. Está compuesto por 11 ministros, uno de los cuales es su presidente (art. 94), que dura en su encargo cuatro años (art. 12, LOPJF). Funciona en pleno y en salas. El quórum del pleno, por regla general, es de siete ministros; tratándose de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, es de ocho (art. 4º, LOPJF). Hay dos salas, compuestas por cinco ministros cada una; el quórum de cada una de ellas es de cuatro ministros (art. 15, LOPJF). Cada una cuenta con un presidente que dura en su encargo dos años (art. 23,

LOPJF). La primera sala conoce de las materias penal y civil; la segunda, administrativa y laboral.

El pleno de la suprema corte de justicia de la nación goza de facultades y atribuciones. Las primeras están referidas a la función jurisdiccional que tienen confiada. Es competente para conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y apelaciones en los juicios en que la federación es parte (art. 105). Conoce de revisiones en amparos indirectos y directos, quejas, reclamaciones, excusas, contradicción de tesis, juicios de anulación, entre otros (art. 10, LOPJF).

Las atribuciones están referidas a funciones de naturaleza administrativa: entre otras, se encuentran las de elegir a su presidente, conceder licencias, emitir acuerdos generales respecto de su funcionamiento y determinar la adscripción de los ministros (art. 11, LOPJF); separar y consignar ante un juez de distrito, a una autoridad responsable cuando insistiere en repetir el acto reclamado en los juicios de amparo, tratarse de eludir la sentencia que concede al amparo o no suspenda el acto reclamado (art. 107, fraccs. XVI y XVII). También puede pedir al consejo de la judicatura federal averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal (art. 97).

Las salas conocen de apelaciones, revisiones, recursos de reclamación, de cuestiones competenciales entre los tribunales de la federación, entre ellos y los de los estados y los del Distrito Fe-

deral, contradicción de tesis, de controversias que se susciten con motivo de los convenios a que alude el art. 119 constitucional (art. 21, LOPJF).

La jurisprudencia que establezcan el pleno y las salas es obligatoria para ellas y para los restantes tribunales, tanto federales como locales. Para establecer jurisprudencia se requiere, si se trata del pleno, de cuando menos ocho votos; si se trata de las salas, de cuando menos cuatro (art. 192, LA). Por ser enumerativa la relación de tribunales del art. 192 de la ley de amparo, debe entenderse que la jurisprudencia que fijen no es obligatoria para los jurados de sentencia, federal y locales.

Tratándose de controversias constitucionales, las razones invocadas en los considerandos de las sentencias aprobadas cuando menos por ocho votos, son obligatorias para los restantes tribunales, federales y locales (art. 43, LA).

supremacía constitucional. Proviene de supremo, éste del latín *supremus*, superlativo de *superus*, situado arriba o por encima. Principio que reconoce a la constitución, considerada como un complejo normativo, una jerarquía superior en relación con todo el orden normativo positivo, federal y local, vigente en el país. Por virtud de ese principio, las leyes, los tratados y los decretos deben estar de acuerdo con lo mandado por la constitución so pena de nulidad para el caso de no estarlo.

Es inherente al concepto *constitución* el ser suprema; no puede ser de otra manera; lo es por cuanto a que está abocada a constituir, para poder hacerlo requiere que todo en lo interior le esté subordinado y estructurado siguiendo sus lineamientos generales. Nada que le sea contrario puede subsistir o ser válido. Por lo que hace a autoridades, nada que no autorice es factible que realicen. El principio de supremacía es operante tanto por lo que hace a la estructura y funcionamiento de un órgano, como por lo que se refiere a sus facultades, atribuciones y limitaciones; obligatorio tanto para el poder legislativo, cuando emite las leyes orgánicas o reglamentarias, como al órgano mismo cuando ejerce las facultades que se le atribuyen.

El principio de *supremacía* de la constitución halla su enunciado general y explícito en el art. 40, que dispone que ella es una ley fundamental; tiene este atributo por cuanto a que, como dice Lasalle, ahonda más que las leyes y es la suma de los factores reales de poder que rigen en el país al momento de su vigencia.

El principio de supremacía constitucional se impone a los órganos locales en forma directa. Por lo que corresponde a los constituyentes locales se les obliga a organizar a sus entidades de conformidad con lo que la carta magna dispone y, concretamente, acorde al art. 116. A los titulares de los poderes constituidos locales, así como a todo servidor público, les es

obligatorio respetar la constitución (art. 128); los diputados, gobernadores y magistrados son susceptibles de ser enjuiciados ante el gran jurado debido a violaciones graves a la constitución general y a las leyes federales (art. 110, párr. 2).

A los jueces locales, el art. 133 les impone en forma expresa el principio de supremacía constitucional; deben atenerse a lo que tanto ella, como las leyes y tratados que por virtud de ella se emitan, celebren y establezcan.

En la constitución actual no existe una norma que obligue expresamente a los habitantes del país a respetarla, como sucedió en algunos documentos del siglo XIX; el art. 31, que enumera las obligaciones de los mexicanos, no incluye ese deber; el art. 33, que determina quiénes son los extranjeros, tampoco lo hace. Esta obligación ha sido consignada indirectamente: se desprende del art. 136 y el art. 10 transitorio que niegan a los particulares la posibilidad de rebelarse para desconocer la vigencia de la constitución.

Dos normas complementan dicho principio: una, la señalada en el art. 17, que dispone que ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma y, la otra, por lo que se refiere a los extranjeros, contenida en la fracc. I del art. 27, que los conmina a considerarse como nacionales respecto de los bienes inmuebles que adquieran dentro del territorio nacional.

Todo el orden normativo, federal y local, debe estar de acuerdo con la

constitución. Cuando lo está, por ese simple hecho, tiene el atributo de ser supremo; no importa de qué fuente emane. Tienen idéntico valor.

En teoría constitucional la supremacía de la carta magna es un elemento fundamental; toda la estructura normativa del país descansa sobre esa idea. Ésa es una regla general. Ciertamente, ha habido excepciones; éstas han sido motivadas por circunstancias graves y se dieron únicamente en una etapa determinada de la historia política del país.

suspensión de ayuntamientos. Es un acto por virtud del cual una legislatura local, por el voto afirmativo de las dos terceras partes del número total de miembros que la integran, priva en forma temporal a un ayuntamiento del ejercicio de sus funciones y llama para sustituir a los suplentes. La medida no implica la pérdida del cargo, simplemente va encaminada a evitar que los titulares propietarios lo ejerzan durante determinado lapso. La legislatura debe respetar el derecho de audiencia a los municipales.

La constitución considera la posibilidad de que la medida comprenda a todo un ayuntamiento o sólo a alguno de sus miembros y en teoría es procedente la medida exclusivamente por alguna causa grave que la ley local prevea. Se trata de una innovación de corte intervencionista en la vida democrática municipal introducida a la constitución por reforma de 1982.

suspensión de garantías. Constituye un acto complejo, principal, completo, formalmente legislativo, materialmente ejecutivo, el cual hace cesar de manera temporal el goce de ciertos derechos, libertades y garantías que a favor de los habitantes del país aparecen en la constitución y en los tratados.

Supuestos que motivan una suspensión

El art. 29 de la constitución política consigna tres supuestos mediante los cuales es factible que se decrete una suspensión de garantías; dos son específicos, concretos: el primero, una invasión o guerra extranjera; el otro, una perturbación grave de la paz pública; ésta puede manifestarse mediante una revolución, una guerra intestina, una asonada o un cuartelazo. El otro supuesto es genérico; cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; como parte de éste pueden entrar diversas especies de casos de naturaleza diferente. Los tres supuestos se engloban bajo el término genérico *emergencia* que aparece en el art 73, fracc. VIII.

Órganos que intervienen en la suspensión de derechos y garantías

Con el propósito de salvaguardar los derechos, libertades y garantías que a favor de los individuos consigna la constitución y el principio de división de poderes, el art. 29 enumera, en forma limitativa, los poderes y órganos

que pueden y deben intervenir en el proceso de suspensión de garantías individuales; determina con precisión el papel que a cada uno de ellos corresponde. Quien no aparezca autorizado expresamente tiene prohibido intervenir; a su vez, los poderes y órganos enumerados sólo pueden hacer aquello que está previsto expresamente; no pueden ir más allá. Por tratarse de una institución excepcional, se ha dispuesto que se regule por principios propios, exclusivos y diferentes. Así lo exige la naturaleza de la institución.

La intervención que se da a diferentes órganos persigue diversos objetivos: neutralizar los intentos de alcanzar una alta concentración de poder por parte del presidente de la república; dar serenidad y cordura a una conducta precipitada; impedir la adopción de estados de excepción innecesarios o excesivos. Si bien a los secretarios y al procurador no les es dable legalmente modificar ni, mucho menos, rechazar la iniciativa presidencial, pueden, con su renuncia, obstaculizar su adopción; el congreso de la unión, por su parte, tiene sólo tres posibilidades: una, aprobarla en sus términos; la segunda, modificar la iniciativa presidencial; la otra, rechazarla, no aprobarla. La función neutralizadora, evidentemente, cuando menos en teoría, puede ser ejercida con mayor efectividad por el congreso que por la comisión permanente.

Los constituyentes, por lo que hace a esta materia, buscaron un justo medio; no dejaron las manos libres al

presidente de la república para actuar irresponsablemente, ni lo rodearon de obstáculos que impidieran su acción llegado alguno de los supuestos previstos en el art. 29. En este contexto es inadmisibles que a través del juicio de amparo, una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad, la rama judicial neutralice la acción del ejecutivo; no puede declarar la inconstitucionalidad del acto de suspensión; carece de competencia para hacerlo; no puede asumir la función de determinar que el acto es nulo por no haberse dado por uno de los tres supuestos que pueden ameritar el recurrir a esa medida excepcional. Ciertamente que pudieran darse algunas irregularidades en el proceso, pero éstas sólo son enmendables por sus propios autores. Esta afirmación no comprende los actos que dictan las autoridades durante la suspensión de garantías; ellos, en principio, sí son susceptibles de ser impugnados vía el juicio de amparo; habría que atenerse sobre esta materia a lo que disponga la propia ley de emergencia.

La no impugnabilidad de los actos a que alude el art. 29 es algo grave; pero cuando se da uno de los supuestos previstos en él, en caso de dudas, debe terminar por prevalecer el interés general sobre el particular, el fondo y no la forma. Se debe presumir la constitucionalidad del acto mientras dure su vigencia. No puede haber resolución judicial que impida o suspenda su entrada en vigor y aplicación.

Presidente de la república

La constitución hace recaer la responsabilidad política del acto de suspensión de garantías en el presidente de la república; a él hace referencia en primer lugar y en él confía la facultad de determinar el momento y las circunstancias en que debe formularse la solicitud; nadie lo puede hacer en su lugar; todos aquellos que de conformidad con el art. 71 tienen el derecho de iniciar leyes y decretos ante el congreso de la unión, con excepción de él, tienen vedado hacerlo; eso es lo que es lógico inferir de la fórmula “solamente el presidente” que aparece en el texto constitucional. Es una facultad exclusiva que ejerce de manera privativa.

Secretario de estado y otros

El art. 29 alude a un segundo elemento; su voluntad debe ser tomada en cuenta; no se trata de un órgano con personalidad, es de una parte del poder ejecutivo, son servidores públicos que éste nombra y destituye a su arbitrio; se trata de los secretarios de estado y procurador general de la república; ellos participan en el proceso de suspensión de garantías y por su anuencia asumen responsabilidades por las que, en teoría, pueden ser encausados. Esta circunstancia es la que explica su intervención; ante un ejecutivo casi irresponsable, se imponía neutralizar su voluntad derivando las consecuencias del acto en sus subordinados.

Ha desaparecido la institución *consejo de ministros* que existió desde

1857; se eliminó por reforma introducida el 21 de abril de 1981. En esa virtud han desaparecido algunos de los problemas que había planteado la doctrina y la práctica; el quórum del consejo de ministros, por tanto el criterio para determinar quiénes lo integraban y la resolución de suspender las garantías debía ser adoptada por simple mayoría o por unanimidad.

La constitución precisa que se requiere el acuerdo de secretarios de estado y procurador general de la república. Debe ser unánime: “de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República”. Quien no esté conforme con la medida debe renunciar; de no hacerlo procede su destitución y su sustitución por alguien que la consienta. El desacuerdo de alguien que sea relevante pudiera poner en peligro la propuesta.

El congreso de la unión y la comisión permanente

Concluida la primera fase, la confiada al poder ejecutivo, la solicitud debe pasar al legislativo. No existe norma que prescriba que deba darse un tratamiento especial a la iniciativa del presidente; en principio debe estarse a lo que disponen los arts. 71, último párrafo de la constitución y 56 del reglamento para el gobierno interior: debe pasar a comisiones para su estudio y dictamen. Los miembros de cada cámara pueden acordar dispensar un trámite especial, el fundamento para que lo hagan es el art. 60 del mismo reglamento:

Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos en que por acuerdo expreso de la cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución.

En el caso no se requiere reunir el voto de una mayoría especial, como sucede en el supuesto previsto en el art. 59 del reglamento: se trata de una mayoría simple.

El congreso de la unión tendrá que conocer de la solicitud observando los principios que regulan su actuación ordinaria: en cámaras separadas, sucesivas e independientes. No le es dable conocer en asamblea única, para ello necesitaría texto expreso que lo permitiera, que para el caso no lo hay. Tampoco podría conocer simultáneamente, sería contrario a lo dispuesto por el art. 72 constitucional. No se requiere un quórum especial; cada cámara debe atenerse al que dispone el art. 63. La determinación debe ser aprobada por mayoría en cada cámara. Si en la iniciativa se contempla la posibilidad de reclutar tropas, de contratar empréstitos o de crear impuestos adicionales a los previstos en la *Ley de Ingresos de la Federación*, ella debe ser presentada en la de diputados, como cámara de origen (art. 72, inc. *h*); en todos los restantes casos la presentación puede ser indistinta ante cualquiera de ellas. Es suficiente para considerar desechada la

iniciativa el hecho de no aprobarla una de las cámaras.

Por una disposición constitucional expresa la suspensión también puede ser aprobada por la comisión permanente; está autorizada a hacerlo desde 1857: ha ejercido su atribución una vez, en 1911.

La comisión permanente se compone de 37 miembros; en la práctica sesiona con un quórum de más de la mitad; son suficientes 10 votos para que se tenga por aprobada una iniciativa en tal sentido.

Previamente debe pasar a una de las tres comisiones con las que cuenta para su dictamen; es factible que sea discutida en una sesión ordinaria o durante una extraordinaria a la que convoque su presidente (art. 121, LOGEUM). Debido a que el congreso en la actualidad se reúne durante seis meses y medio al año y no cuatro, como lo hizo por más de 70 años, se han reducido las posibilidades de que ella conozca de una solicitud de esa naturaleza. Sus resoluciones no son susceptibles de ser vetadas. La facultad que tiene el presidente de la república para hacer observaciones está referida a la actuación ordinaria del congreso (art. 72, incs. *a* y *b*), pero no respecto de actos de la permanente.

Principios que regulan la suspensión de derechos y garantías

Con el fin de evitar abusos por parte de las autoridades encargadas de aplicar

el decreto de suspensión de derechos y garantías, o excesos en el ejercicio del poder con pretexto de hacer frente a una contingencia grave, la constitución establece ciertos principios según los cuales debe operar la institución. Se trata de auténticas barreras al ejercicio de una autoridad temporalmente magnificada; ellos operan incluso aun en circunstancias excepcionales, limitan, encauzan y aclaran la institución. No pueden dejar de observarse. Pero cabe una pregunta, ¿son las únicas limitaciones y aparte de ellas no puede haber otras? La respuesta parece estar encaminada en el sentido de que sí son operantes otro tipo de limitantes.

En principio, permanece actuante el principio de vigencia de nuestra constitución como documento fundamental; los órganos constituidos no pueden por vía del art. 29 derogarla parcial o totalmente o sustituirla por otra. Deben permanecer los principios fundamentales que ella consigna; democracia, representatividad, división de poderes, el sistema federal y la organización municipal.

Derechos individuales y derechos sociales

Cuando en 1857 fue discutido y aprobado el art. 29 constitucional sólo se reconocían como garantías o derechos los individuales; los derechos y las garantías sociales fueron reconocidos y elevados a nivel constitucional por los legisladores de 1917; obviamente, cuando el legislador original disponía:

“las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente”, por razones históricas sólo comprendía los derechos individuales; corrobora este punto de vista la circunstancia de que el art. 29 estaba comprendido y cerraba el título de la constitución de 1857: de las garantías individuales.

El constituyente de 1917 incluyó las garantías sociales, pero no tuvo la precaución de prever si, junto con las individuales, aquéllas eran susceptibles de ser suspendidas vía el art. 29 constitucional. Si bien la terminología constitucional “los derechos y las garantías” pudiera ser considerada amplia y sin restricciones, lo cierto es que amerita una interpretación en función de su contexto y no hay duda de que éste es limitado, se refiere sólo a los derechos y las garantías individuales, que en términos generales, se indican en el título. Pero aquí surge una dificultad, en el art. 27, junto con el derecho a la propiedad y a la posesión, que son individuales, aparecen ciertos derechos sociales. Lo mismo puede decirse de otros derechos de la misma especie que aparecen en otros artículos, como en el cuarto reformado.

Si se produjera alguna de las situaciones de emergencia a que alude el art. 29 constitucional, no sólo sería recomendable sino necesario suspender alguna de las garantías sociales. Ante una invasión extranjera es evidente que uno de los derechos sociales que pueden ser suspendidos es el de huelga.

En tales circunstancias una huelga generalizada sería un acto que linda-ría en la traición a la patria.

Como parte del concepto *derechos y libertades*, se comprende tanto los que reconoce la constitución como los que aparecen en los tratados y convenciones internacionales. En la doctrina y las convenciones internacionales se han reconocido límites en cuanto a los derechos y las libertades susceptibles de ser suspendidos.

Al precepto constitucional, por lo que se refiere a esta materia, se le debe dar una interpretación amplia que facilite y no obstaculice hacer frente a la emergencia. En el caso se impone lo que se ha denominado una *interpretación dinámica actual*.

Los órganos que intervienen en la solicitud, trámite y resolución de una iniciativa que tiende a acceder al estado de emergencia, deben cuidar que en la misma, llegado al caso, no se use la fórmula *suspensión de garantías individuales*, que pudiera ser circunscrita, sino utilizar la amplia *suspensión de garantías*, que comprende las de ambas especies.

Respecto de las garantías sociales a suspender es aplicable el criterio general que consigna el art. 29; sólo son susceptibles de serlo aquellas que sean obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación de emergencia; no lo serán las que no entren en ese supuesto.

La suspensión es temporal, se debe operar mediante prevenciones gene-

rales y no puede referirse a una sola persona.

A una suspensión de garantías puede seguir el otorgamiento de facultades extraordinarias a favor del presidente de la república.

El art. 29 ha sido reformado; su texto actual es el 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 las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquél no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el

ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

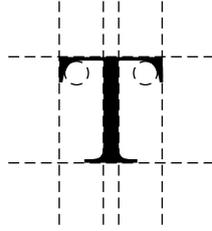
La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Garantías individuales*, Oxford University Press, México, 2009.



tercero interesado en las controversias constitucionales. Según la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional*, art. 22, fracc. III, en las controversias constitucionales puede existir la figura del “tercero interesado”. Quien la promueve debe señalarlos y proporcionar sus domicilios. El ministro debe ordenar se dé vista a los terceros interesados para que dentro del plazo de 30 días manifiesten lo que a su derecho convenga (art. 26, LR105C). Por ser partes, pueden solicitar la suspensión, ofrecer pruebas, alegar, asistir a la audiencia, proporcionar informes e interponer recursos.

tercero perjudicado en el juicio de amparo. En el juicio de amparo la defensa de la constitución está confiada, preferentemente, a los particulares. Cuando el acto reclamado deriva de un proceso seguido ante una autoridad jurisdiccional, por un acto de justicia, en el juicio de garantías, es preciso oír a las dos partes. En la nueva instancia, una de ellas, la que intenta la vía del amparo, asume el carácter de quejosa; la otra, la de tercero perjudicado. También se recono-

ce la existencia de éste en otro tipo de procesos o instancias.

Tercero perjudicado es la persona, física o moral, de derecho público o privado, que en un juicio de amparo tiene un interés jurídico propio y válido en que subsiste el acto reclamado, por tal razón puede solicitar se declaren infundados los agravios formulados por el quejoso, se niegue el amparo o se declare improcedente y, como consecuencia, se sobresea en el juicio. Sus intereses, frecuentemente, coinciden con los de la autoridad responsable. Por un acto de justicia se le da intervención directa en el proceso; no se hizo depender su suerte y la de sus intereses de lo que haga o no haga la responsable en defensa del acto reclamado. A través de esa figura se incorporó un coadyuvante a la acción de la responsable.

Formalmente, es tercero desde el momento en que se le señala así en la demanda y es tenido por tal en el auto admisorio; será perjudicado en un sentido material, si el acto reclamado le fue adverso en parte o si la sentencia de amparo revoca en su perjuicio el acto reclamado. A pesar de que se haga un señalamiento de tercero per-

judicado por parte del quejoso, es la determinación del juez, con base en la ley y la existencia de un interés jurídico válido, la que da ese carácter dentro del proceso.

Debe ser llamado a juicio con la debida oportunidad, es decir al mismo tiempo en que se emplaza a la autoridad responsable y al ministerio público, para los efectos de que intervenga durante la secuela del procedimiento; mientras no lo sea, no puede pararle perjuicio la sentencia que se dicte. Tampoco le puede parar si fue llamado en forma extemporánea. Esta regla es general y aplicable en los casos en que, a primera vista, el amparo se estime improcedente.

Si en la demanda se señala un tercero perjudicado, durante el juicio no podrá dictarse sentencia mientras no sea emplazado. Existe el criterio de que, llegado el caso en que se deba dictar, la falta de emplazamiento no es causal de improcedencia. Si se dicta la sentencia y ella lo beneficia, no procede ordenar reponer el procedimiento.

Es factible que no exista tercero perjudicado. Esta posibilidad puede ser real o ficticia. Cuando es real, el proceso se ventila con la intervención del quejoso y el ministerio público. Cuando el acto reclamado deriva de un proceso judicial en que existió contención, es inadmisibles suponer que no exista tercero perjudicado. En el supuesto de que exista y ello no se hace del conocimiento de la autoridad judicial, si quien es tercero se presenta de una u

otra forma al juicio, le para perjuicios la sentencia que se dicte; puede recurrir las resoluciones y sentencia que se dicten. Si en el proceso se dicta sentencia sin darle intervención, previa la interposición del recurso, procede su revocación y reponer el procedimiento.

Para los efectos de que la autoridad judicial que conozca del juicio pueda emplazar al tercero perjudicado, el quejoso deberá señalar su domicilio. Mientras no se haga otro señalamiento, se tendrá por tal el que aparece señalado en el proceso seguido ante la autoridad responsable. Existiendo señalado en autos un domicilio, no puede alegar, de buena fe, que lo ignora.

Los derechos del tercero perjudicado sólo pueden ser defendidos por quien lo es. Nadie, entre ellos el autor del amparo, lo puede hacer en su lugar. Cuando son varios los terceros, durante el juicio, cuando hayan sido emplazados todos, deberán nombrar un representante común.

Por tener el idéntico interés jurídico, no puede ser tercero perjudicado el codemandado en un juicio. Los tribunales han resuelto que está obligado a promover un juicio de amparo independiente.

Por economía procesal, con el fin de evitar dilaciones, ya que en una instancia se ventilarán los intereses de los más y por no causar agravio a nadie, por cuanto a que no se afectan derechos sustantivos o procesales, cuando en un juicio de amparo se tiene a tal o

cual persona como tercero perjudicado, no debe ser recurrible la resolución en que la autoridad jurisdiccional reconoce tal carácter a un tercero.

El tercero perjudicado, como parte del juicio, puede ofrecer pruebas, formular alegatos, promover incidentes y recursos. Según criterio de los tribunales federales las aportaciones que hace al proceso no son parte esencial de la litis. De ello deriva que su intervención sea de carácter secundario.

La comparecencia del tercero perjudicado es procedente hasta en tanto no se dicte sentencia. Una vez que se emite y ella causó ejecutoria, es inadmisiblesu comparecencia. Hacerlo sería faltar al principio de definitividad.

Determinación del tercero perjudicado

Es el quejoso quien, en su demanda, debe indicar el nombre del tercero perjudicado y su domicilio; su señalamiento, aunque constituye una base de la que se parte, no es el elemento determinante. Habiéndolo tenido como contraparte ante la autoridad responsable, no puede, bajo protesta de decir verdad, asentar en su demanda que no lo hay o que ignora su domicilio.

El juez de amparo, con vista a la demanda, las constancias y los informes: para evitar que alguien quede en estado de indefensión, impedir que intervenga en el proceso quien no tiene interés jurídico y que la sentencia se dicte con referencia a todos los que intervinieron en la emisión del acto re-

clamado, es quien tiene la última palabra en la definición de quiénes deben tener el carácter de tercero, para los efectos del amparo específico del que conoce.

Tercero perjudicado. Diferentes supuestos

Por lo que se refiere al tercero perjudicado la ley de amparo, en su art. 5º, fracc. III, de manera enunciativa, pero no limitativa, establece tres supuestos:

1. Tercero perjudicado en las controversias que se ventilan ante tribunales diversos de los penales:

- a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por personas extrañas al procedimiento;

La fórmula contenida en el precepto es confusa y limitada. Con ella se alude a las partes que fueron partes en las controversias que se ventilan ante los diversos tribunales que imparten justicia, sin importar que sean biinstanciales o uniinstanciales; por ellos se entienden los que conocen de materias civil, mercantil, concursal, inquilinaria, familiar o administrativa; por jurisprudencias de los tribunales federales, también están comprendidos los procesos laborales y todos aquellos que se ventilen en forma de

juicio o controversia, sin importar la materia y que sean susceptibles de que las sentencias, resoluciones o laudos sean cuestionados por la vía de amparo y de que por ello se les dé injerencia en el proceso respectivo. La materia penal está contemplada en el inciso *b)* del mismo precepto.

Para efectos del inciso *a)*, será tercero perjudicado, en términos generales, quien teniendo un interés jurídico subjetivo, por las gestiones que realizó, por las defensas que hizo valer y excepciones que opuso, resultó beneficiado por el acto reclamado, sea como actor o demandado y que en una nueva instancia será diligente en defensa de sus intereses, a fin de que se reitere la constitucionalidad del acto reclamado y que no sea adversa a sus intereses la sentencia que se dicte en el amparo.

En obvio de dilaciones procesales y con el fin de dar firmeza al juicio de amparo, salvo prueba en contrario, se debe presumir que existe interés jurídico y, por ello, puede intervenir como tercero perjudicado cuando una persona ha sido parte en el proceso jurisdiccional del que derivó el acto reclamado.

Pese a lo limitado del precepto, por razón de la jurisprudencia, también lo pueden ser el tercerista o quien, con cualquier carácter, haya comparecido al juicio del que derivó el acto reclamado, como titular de un interés opuesto al del quejoso y que tenga interés en que el acto reclamado subsista y que no desaparezca por virtud de la sen-

tencia de amparo o que tenga intereses opuestos a los de las partes. Lo puede ser alguien sujeto a concurso mediante su representante legal.

No puede darse una regla general, habrá que distinguir; para hacerlo es determinante el tipo de derecho o libertad que en la demanda se invoca como violado. Si se invoca la violación del derecho a que se imparta justicia en forma expedita, la contraparte no debe ser llamada como tercero perjudicado. Los tribunales han resuelto que un reembargante no puede tener el carácter de tercero perjudicado.

Cuando alguien ajeno al proceso es quien recurre al amparo, quienes fueron parte en él, como actor y demandado, pueden concurrir como tercero perjudicado.

2. El ofendido o persona que tenga derecho a la reparación:

- b) El ofendido o las personas que, conforme a la Ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra los actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad;

Los procesos penales se ventilan entre dos partes: el indiciado y el ministerio público como acusador. El ofendido no es parte pero, ciertamente, se le da cierta intervención: ser informado del

desarrollo del proceso, coadyuvar con el ministerio público, ofrecer pruebas, interponer recursos, a que se le repare el daño, solicitar medidas cautelares e impugnar las omisiones y las resoluciones de reserva que ese servidor público emita (art. 20, C).

En los amparos relacionados con procesos penales, existe la posibilidad de que el ofendido pueda comparecer como tercero perjudicado. También lo puede hacer quien tenga derecho a la reparación del daño. La intervención de ambos resulta limitada; sólo lo pueden hacer por lo que toca a esos dos rubros específicos. Por cuanto a que la reparación es una pena, visto lo dispuesto por el art. 20, se puede decir que el ofendido interviene en el proceso penal y como consecuencia, también tiene cierta intervención en los juicios de amparo. En esta materia es preciso hacer ciertas distinciones.

El ofendido no puede ampararse para recurrir un auto de no vinculación a proceso, o de vinculación por un delito diferente al que desea o con las características del dictado por el juez.

No pueden tener el carácter de terceros el denunciante o querellante; tampoco el ofendido cuando no se dicta el auto de vinculación a proceso o cuando la sentencia que deriva del proceso penal es absolutoria.

Es el interés que tiene el ofendido o quien tenga derecho a la reparación, lo que les permite comparecer como terceros perjudicados en un juicio de

amparo. Por no existir normatividad especial, debe entenderse que la comparecencia, aunque referida a un objeto limitado, es en las mismas condiciones que existen para los juicios previstos en el inciso *a*).

En las reformas a la constitución de fecha 18 de junio de 2008, se reconocen derechos a favor de la víctima de un delito; existe la posibilidad de que pueda impugnar ante la autoridad judicial las omisiones del ministerio público en la investigación de los delitos, las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, suspensión del procedimiento no estando satisfecha la reparación del daño (art. 20, C, fracc. VII).

En la ley, se reconoce la posibilidad de que el ofendido o la persona que tenga derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil, pueda actuar en los juicios de amparo como tercero perjudicado.

La limitante que existe para la víctima de un delito en esta materia debe ser entendida en función del cuasi monopolio de la investigación y ejercicio de la acción penal que a favor del ministerio público deriva del art. 21 constitucional y que de ella, con algunas salvedades, están excluidos los particulares.

3. Personas con interés directo en que subsista el acto reclamado:

- c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto con-

tra el que se pida amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

En este apartado de la ley hay dos supuestos: uno, se reconoce el carácter de tercero perjudicado a quien ha gestionado a su favor y obtenido un acto que le beneficia de una autoridad, actuando en ejercicio de funciones no judiciales.

El otro, quien habiendo sido beneficiado por un acto emanado de una autoridad en ejercicio de facultades no judiciales, incluso para el caso de que no lo hubiere gestionado, si tiene interés directo en que subsista, se le reconoce el carácter de tercero perjudicado.

Sobre este inciso cabe reconocer que de conformidad con los principios que regulan la división de poderes prevista en la constitución de la república y las particulares de los estados, la distribución de las facultades entre los poderes previstos no es tajante; tampoco excluyente. Aquéllas se han pronunciado por una atribución preferente, un sistema de colaboración e interconexiones.

Por *atribución preferente* se entiende la asignación que llevan a cabo las constituciones de las tres funciones fundamentales: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional. La función legislativa ha sido confiada en forma preferente al congreso de la unión, a

las legislaturas de los estados y a la asamblea legislativa del Distrito Federal. Pero esa atribución no implica que los restantes poderes no gocen de facultades legislativas. Cuando el presidente y el pleno de la corte emiten reglamentos ejercen un aspecto de la función legislativa. Lo mismo sucede cuando los tribunales integran jurisprudencia.

La función administrativa ha sido encomendada, preferentemente, al presidente de la república, los gobernadores y el jefe de gobierno del Distrito Federal. Ellos no gozan de un monopolio de la materia. También pueden ejercer atribuciones administrativas el congreso de la unión, los congresos estatales, la asamblea legislativa, el pleno de la corte, el consejo de la judicatura federal y los plenos de los tribunales superiores locales.

De esa manera, en los términos del inciso c), un particular puede gestionar a su favor un acto contra el que se pida amparo, tanto de las autoridades administrativas propiamente dichas como del congreso de la unión o el poder judicial de la federación; ellos, en ejercicio de facultades administrativas, pueden emitir esos actos.

En esa virtud, la fórmula contenida en el inciso es inexacta o, en el mejor de los casos, incompleta. Aunque no lo diga el precepto, también debe ser tenido como tercero perjudicado quien gestionó ante el congreso o poder judicial un acto de naturaleza administrativa.

Con el precepto se hace referencia a providencias o resoluciones dictadas, de manera preferente, por las autoridades administrativas; éstas pudieron haber sido emitidas a solicitud de un particular o bien, una vez dictadas, pudieran haber creado un derecho o una expectativa de derecho que está interesado en que subsista.

El precepto garantiza el derecho de defensa, entendido como una generalidad, como un motivo para recurrir al juicio de amparo, a favor de un particular que está interesado en que subsista el acto.

Derechos que le asisten al tercero perjudicado en el juicio de amparo

En un juicio de amparo, los terceros perjudicados tienen, entre otros, los derechos siguientes:

- Ser llamado a juicio; lo que implica ser emplazado personalmente (arts. 30 y 147, LA).
- A que ofrezca pruebas y se le reciban.
- A que se escuchen sus alegatos.
- A hacer causa común con la autoridad responsable.
- A interponer recursos durante el proceso y la revisión adhesiva contra la sentencia que conceda o niegue la protección.

Representación del tercero perjudicado

Cuando quien ha sido señalado como tercero perjudicado en una demanda

de amparo, tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, debe tenerse por tal con la simple protesta de decir verdad que asiente en su escrito de comparecencia. Sólo un exceso de formalismo lleva a exigir se acredite la personalidad.

Para el caso de no haber comparecido en la instancia de la que deriva el acto, deberá acompañar los documentos de los que se desprenda su interés jurídico. De ser persona moral deberá acreditar la representación con que se ostenta. Lo mismo se debe hacer en los casos en que el compareciente lo haga en representación de un tercero como persona física.

Supuestos en que un menor de edad es señalado como tercero perjudicado

Tratándose de menores de edad, su representación recae en los padres; pero, cuando son ellos quienes recurren al amparo, el art. 6º de la ley de amparo les permite hacerlo directamente, establece con ello una excepción al sistema general de que no pueden ocurrir ante los tribunales en forma directa, sino que tienen que hacerlo por medio de sus padres, tutores o representantes legales.

En el caso de que un menor de edad sea señalado como tercero perjudicado y no se halle su legítimo representante o esté impedido para intervenir, por existir la misma razón, debería aplicarse el mismo principio *ubi eadem es ratio, eadem debet esse juris dispositio*

(donde existe la misma disposición de la ley debe aplicarse la misma disposición jurídica): permitirle intervenir en el juicio, independientemente de que el juez que conozca del amparo le designe un representante especial para que intervenga en el juicio. Por un formalismo no puede ser dejado en estado de indefensión.

De igual manera debería hacerse cuando se trata de un incapacitado o sujeto a interdicto.

territorio municipal. Todo municipio cuenta con un territorio; éste puede ser reducido o extenso; sus dimensiones estarán determinadas por el número que de ellos exista dentro de un estado; son extensos, por ejemplo, en Sinaloa, estado en el que no obstante su crecido territorio, cuenta sólo con 18 municipios. El territorio, en cambio, será reducido en aquellas entidades en las que, como en Oaxaca, se da el fenómeno de la pulverización municipal.

El territorio es el ámbito de validez del complejo normativo que mediante bandos de policía y buen gobierno y otros instrumentos, emite un ayuntamiento; sus límites marcan el fin de la competencia de esta autoridad administrativa y de sus órganos y el inicio de otra diversa perteneciente a otro municipio.

El primer jefe Carranza, en el proyecto de constitución que presentó, en su intento de suprimir la institución de los jefes políticos, propuso a la soberana asamblea de 1917 la elimina-

ción de cualquier otra división que no fuera la municipal: “teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre”. En su exposición de motivos no razonó su iniciativa por lo que hace a este particular. Tampoco lo hicieron los miembros de la segunda comisión que fueron los responsables de dictaminar lo que actualmente es el art. 115. Pudiera haber una explicación: el estado de Coahuila, del que había sido gobernador Carranza y que, por lo mismo, es de suponerse que conocía, contaba sólo con cinco distritos, con cinco municipios (art. 5º, constitución de 1869); asimismo, en ese estado, los distritos judiciales coincidían con aquéllos, Carranza y sus asesores, si bien conocían su entidad, desconocían la realidad nacional; propusieron y el constituyente aprobó una norma inaplicable. A continuación se exponen algunos casos:

El estado de Morelos, que es uno de los que en la república se caracterizan por su poca extensión geográfica se dividía de la manera siguiente:

- En 33 municipios (art. 110, constitución local).
- En 12 distritos electorales para diputados locales (art. 24, CPEUM).
- En siete distritos judiciales (art. 9º, LOPJF).
- En cuatro distritos para los efectos de la elección de diputados federales.

Independientemente de lo anterior, en forma paralela, para los efectos del

eficaz funcionamiento de la secretaría de finanzas del estado, hay dentro de él una división adicional: oficinas ejecutoras (arts. 126 a 128, ley de hacienda) y oficinas receptoras (art. 286, ley de hacienda).

En otros estados se observa algo similar: Sinaloa cuenta con 23 distritos uninominales para diputados, 18 municipios y 18 distritos judiciales; Sonora cuenta con 18 distritos uninominales, 70 municipios y 16 distritos judiciales; Chihuahua cuenta con 14 distritos uninominales, 67 municipios y 14 distritos judiciales. En algunos estados hay ciertas coincidencias en ciertos conceptos; no en todos.

Ciertamente se eliminaron jefaturas políticas como forma de dividir el territorio de un estado; pero los hechos han demostrado que no es factible que los municipios sean la única base de la división territorial y de su organización política. Esto era viable en Coahuila a principios del siglo XX. No en muchos otros estados. De seguirse al pie de la letra el precepto constitucional en Oaxaca debería haber casi 500 diputados locales, 500 distritos judiciales, que son el número aproximado de municipios.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

tesoreros municipales. En los municipios existe una tesorería; se encuentra a cargo de ella un funcionario que designa el ayuntamiento o concejo por sí o a propuesta del presidente municipal, se denomina *tesorero*; dura el mismo tiempo que permanece el órgano que lo nombra, puede ser removido en cualquier momento; está obligado a caucionar su manejo; los requisitos para serlo son similares, detalles más detalles menos, a los que se requieren para ser secretario; están sujetos a la supervisión y vigilancia tanto de su ayuntamiento y presidente, así como de la legislatura o contaduría mayor de su estado.

Son responsables de cobrar las contribuciones que corresponden al ayuntamiento, perciben los derechos, cuotas y demás ingresos; pagan los sueldos de los empleados del ayuntamiento; llevan la contabilidad; informan a la legislatura y al ayuntamiento de su manejo e intervienen en los juicios de carácter fiscal relacionados con el ayuntamiento.

título profesional. Documento expedido por una institución educativa legalmente facultada para hacerlo a favor de una persona que ha concluido los estudios profesionales respectivos, ha cubierto los requisitos de ley y que le permite el ejercicio de una actividad profesional.

Las leyes de las entidades y el congreso de la unión pueden determinar las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que

se deben satisfacer para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo (art. 5º).

En la actualidad ya no es factible, como lo fue durante casi todo el siglo XIX y parte del XX, que la autoridad ejecutiva: presidente de la república o gobernadores de los estados, expidan por sí títulos profesionales; es función de las universidades, públicas y privadas, de los institutos y escuelas el emitirlos de acuerdo con la ley.

Constitucionalmente el congreso de la unión carece de facultades para regular esta materia en toda la república; por aplicación de los arts. 5º, 73, fracc. XXV; 121, fracc. V y 124 los competentes para hacerlo son los congresos locales; éstos son, asimismo, los únicos facultados para determinar qué profesiones requieren título para su ejercicio, sin importar lo que disponga el congreso de la unión por lo que toca al Distrito Federal.

Se requiere el título profesional de abogado para poder ser propuesto como ministro de la suprema corte de justicia (art. 95, fracc. III). Los títulos expedidos por las autoridades de un estado deben ser respetados en los otros e, incluso, en el Distrito Federal.

toma de posesión del presidente de la república. Un presidente elegido en comicios ordinarios debe asumir el cargo el día primero de diciembre (art. 83); lo hace ante el congreso de la unión; en el caso las dos cámaras que lo integran sesionan en forma conjunta, en

el recinto de los diputados y bajo la presidencia de éstos (art. 87, CPEUM y art. 5º, párr. 1, LOCGEUM). El reglamento establece además un ceremonial especial para el acto (arts. 185 a 188). Los legisladores, independientemente de sus funciones inherentes, en el acto fungen como fedatarios del mismo.

Los presidentes interinos y sustitutos toman posesión en la fecha que señale el congreso de la unión; el provisional y el interino nombrados por la comisión permanente, el día que ella disponga (arts. 84 y 85). En estos casos, por tratarse de algo difícil de predecir, debe estarse a lo que resuelvan dichos poder y órgano con vista a las circunstancias.

Un sexenio concluye a las 24 horas del 30 de noviembre; el presidente saliente deja de serlo automáticamente al llegar esa hora. Dado que el entrante asume el cargo por costumbre reiterada, a las 11 horas del día primero de diciembre, en la práctica se da un vacío de poder. En la década de 1920 los presidentes tomaban posesión de su cargo la noche del 30 de noviembre, por lo mismo asumían el poder antes del vencimiento del plazo fijado por la constitución, con lo que se evitaba el vacío de poder.

Desde 1824 se ha determinado con exactitud la fecha de toma de posesión; el día se ha fijado con vista a los factores meteorológicos; se escogieron fechas en que los caminos eran transitables, cuando no era temporada de lluvias: 1 de abril, en 1824 (art. 95); 1

de enero, en 1836 (art. 9º, cuarta ley); 1 de febrero, bases orgánicas de 1843 (art. 165); 1 de diciembre en las constituciones de 1857 y 1917 (arts. 78 y 83). Sólo a unos legisladores románticos y despistados, como lo fueron los autores del proyecto de constitución de 1857, se les ocurrió proponer como fecha para la realización del acto el día 16 de septiembre (art. 8º, proyecto).

Los constituyentes mexicanos, al fijar una fecha precisa y haberla consignado en la constitución, buscaron y dieron seguridad jurídica en una materia que pudo haberse prestado a abusos e irregularidades. Lo hicieron desde un principio; en esto superaron a su modelo estadounidense; en éste no fue sino hasta 1933, en que por virtud de la vigésima enmienda constitucional, se dispuso que el presidente y el vicepresidente salientes terminarían su mandato a mediodía del 20 de enero.

tortura. Infligir dolores o sufrimientos, físicos o psicológicos, a una persona. La que prohíbe nuestra constitución (art. 20, B, fracc. II) es la que, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, practican los servidores públicos sobre los particulares, con el fin de obtener una confesión o información. Para que sea sancionable se requiere que el padecimiento sea grave según lo dispone el art. 3º de la *Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura*. La que practican los particulares la previenen las autoridades y la

sanciona la ley penal. Legislar en la materia es una facultad coincidente que pueden ejercer el congreso de la unión, las legislaturas de los estados y la asamblea legislativa del Distrito Federal. El art. 1º de la ley federal antes citada dispone que es de aplicación en el Distrito Federal en materia de fuero común. Es un exceso. Si la asamblea legislativa está facultada para legislar en materia de administración pública local y penal, debe entenderse que también lo está para sancionar a los servidores públicos que incurran en tortura, por lo que el congreso de la unión carece de facultades para hacerlo.

trastorno. Producir en las instituciones políticas cambios al margen de la ley. Conflictos que surgen entre los miembros de la sociedad que alteren la paz social o el orden público. Todo tipo de acción o presión grave que se enderece o se haga a las autoridades constituidas, al margen de los canales ordinarios. La constitución alude a dos tipos de trastornos, uno local (art. 122) y el otro generalizado (art. 136).

El primero es cualquier conflicto grave que se localiza exclusivamente dentro de los límites de una entidad, enderezado por sus autores o promotores contra las autoridades locales o surgido entre los miembros o sectores de la población, por lo mismo es responsabilidad de los poderes estatales el enfrentarlo y solucionarlo, pero que no lo hacen por estar imposibilitados

a hacerlo. En este caso la constitución obliga a los poderes federales a auxiliar a las autoridades locales, siempre y cuando sea solicitada su intervención por la legislatura, si está reunida, o por el gobernador, en sus recesos. Se trata de la intervención ejecutiva (*véase*).

En el art. 136 el término *trastorno público* se usa en una acepción amplia; comprende todo tipo de acción que tienda a establecer un gobierno contrario a lo previsto en la constitución o a alterar ilegalmente su estructura; dentro de él quedan comprendidos asonadas, revueltas, rebeliones, revoluciones, cuartelazos, conjuras o, en general, todo tipo de movimientos que procuren una *mutatio rerum* al margen de la ley. En el art. 136 se observa alguna incongruencia, al principio usa una fórmula genérica: “trastorno público”, pero concluye usando un término restringido, el de *rebelión*.

En el art. 29 se utiliza una fórmula diferente, la de “perturbación grave de la paz pública”; dentro de ella están comprendidos todos los tipos de trastornos, como resoluciones, rebeliones y las demás acciones mencionadas anteriormente que tiendan a alterar la forma de gobierno; es amplia, comprende todo aquello que altere gravemente el orden público.

tratado. De tratar y éste del latín *trac-tare*, manejar, manipular. La Convención de Viena de los Derechos de los Tratados lo define así: “Se entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional

celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular” (art. 2º, inc. *a*).

En el sistema constitucional mexicano la facultad y responsabilidad de celebrar tratados recae en el presidente de la república (arts. 76, fracc. I; 89, fracc. X y 133); lo hace por medio de sus agentes diplomáticos (art. 89, fraccs. II y III); deben ser aprobados por el senado (arts. 76, fracc. I y 89, fracc. X).

No se pueden celebrar tratados por los que se permita la extradición de reos políticos y de ex esclavos (art. 15); los tratados deben estar de acuerdo con la constitución para que sean considerados ley suprema (art. 133).

Es facultad de los jueces federales el conocer de las controversias del orden civil o criminal que se susciten con motivo del cumplimiento o aplicación de los tratados celebrados por el estado mexicano; cuando en dichas controversias sólo se afecten intereses particulares también podrán conocer de ellas los jueces del orden común de los estados y del Distrito Federal (art. 104, fracc. I).

La facultad de terminar, denunciar, suspender, modificar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas, con la aprobación del senado, de los tratados, corresponde al presidente de la república.

Un tratado para entrar en vigor en el territorio nacional requiere de su

publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

La de celebrar tratados es una facultad cuyo ejercicio no puede reglamentar por el congreso de la unión; no existe fundamento constitucional para ello; la actual ley de tratados es inconstitucional.

La corte ha conferido a los tratados una jerarquía superior a las leyes, federales y locales, los ha hecho inferiores sólo frente a la constitución. El criterio no encuentra fundamento en la carta magna, salvo en lo relativo a derechos humanos (art. 1º).

tribunal electoral del poder judicial de la federación.

De acuerdo con el art. 99 es la máxima autoridad en materia electoral, es un órgano especializado y permanente. Se compone de una sala superior integrada por siete magistrados que tiene un presidente que dura en su encargo cuatro años. Los magistrados duran en su encargo nueve años; los candidatos son propuestos por la suprema corte de justicia de la nación y elegidos por el senado por una mayoría especial de las dos terceras partes de los presentes; gozan de la inmunidad del juicio político y de la declaración de procedencia; los magistrados de las salas regionales únicamente gozan de juicio político.

En ejercicio de su función jurisdiccional la sala superior conoce, en forma definitiva e inatacable, de las impugnaciones que se presentan respecto de la elección de diputados, senadores

y presidente de la república. También tiene facultades ejecutivas, realizan el cómputo final de la elección de presidente de la república.

Su función jurisdiccional es limitada; está referida a la materia electoral; por lo que toca a las elecciones locales, únicamente puede intervenir cuando existan resoluciones firmes, la reparación sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos. Lo anterior implica que los supuestos en que puede conocer son limitados. No obstante, el tribunal ha intervenido a pesar de que el proceso electoral no pueda ser repuesto con la debida oportunidad.

tribunal superior de justicia del Distrito Federal.

Órgano colegiado en el que la constitución (art. 122, C, base cuarta) deposita la función judicial del Distrito Federal en materia común; está integrado por magistrados, que nombra el jefe de gobierno y que ratifica la asamblea legislativa, duran en su encargo seis años, pueden ser ratificados, si lo son se convierten en inamovibles, gozan del privilegio del juicio político; deben reunir los mismos requisitos que se exigen para ser ministro de la suprema corte de justicia. También integran ese tribunal jueces de primera instancia, quienes son nombrados por el consejo de la judica-

tura del Distrito Federal y disfrutaron del privilegio del juicio político.

Fue creado por la *Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios*, expedida por el presidente Juan N. Álvarez el 23 de noviembre de 1855.

Funciona en pleno, por lo que le corresponden atribuciones materialmente legislativas y ejecutivas, y en salas, que se integran por tres magistrados, con facultades jurisdiccionales. El pleno y las salas cuentan con un presidente que nombra los mismos magistrados que los componen.

Su competencia es genérica; está referida a conocer de todas las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes vigentes en el Distrito Federal, con excepción de aquellas cuyo conocimiento ha sido confiado a tribunales especializados, como lo son el tribunal de lo contencioso administrativo y la junta local de conciliación y arbitraje. También puede conocer de controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando en ellas se afecten sólo intereses particulares (art. 104, fracc. I) y de delitos federales (art. 73, fracc. XXI, párr. 3).

tribunales colegiados de circuito.

El nombre de *tribunales colegiados de circuito* surge de la fusión de cierta terminología de las constituciones de Cádiz y estadounidense; de la primera

se tomó la denominación *tribunales* y de la segunda, *circuito*; se les nombró *colegiados*, por estar integrados por varios miembros y para distinguirlos de los unitarios. En Estados Unidos de América se les denominó de *circuito* por una doble razón: como límite de una competencia y por virtud del recorrido o camino que después de ser andado vuelve al punto de partida; originalmente en ese país se previó la existencia de tres cortes de circuito integradas por dos jueces miembros de la corte suprema y el juez de distrito correspondiente al estado visitado; aquéllos eran itinerantes, tenían fijado un circuito que recorrían periódicamente; podían actuar sólo dentro de su circuito.

Integración

Los tribunales colegiados de circuito se integran por tres magistrados, un secretario de acuerdos, un secretario, actuarios y empleados (art. 33, LOPJF).

Competencia

La competencia de los tribunales colegiados de circuito es amplia y está referida a tres rubros principales: amparos directos, recursos y resolución de competencias, impedimentos y excusas.

Organización

Cada tribunal tiene un presidente que designa sus miembros, dura en ejercicio un año y no puede ser reelegido

para el periodo inmediato (art. 40); adopta sus resoluciones por mayoría o unanimidad (art. 35).

tribunales militares. Los delitos y las faltas a la disciplina militar son investigados y sus autores perseguidos por fiscales militares. Su conocimiento incumbe a los tribunales militares, en lo que se denomina *fuero de guerra* (art. 13). Lo es por cuanto a que es una jurisdicción diferente a la ordinaria, la confiada a los jueces federales y locales. Sólo tienen jurisdicción para conocer de los delitos e infracciones que cometen los miembros de las fuerzas armadas. Carecen de competencia para juzgar a los civiles o paisanos (*véase*). Sus sentencias y resoluciones son revisables por los tribunales federales a través del juicio de amparo.

tribunales unitarios de circuito. Se les denomina *unitarios* por estar integrados por un magistrado; a éste lo nombra el consejo de la judicatura, dura en su encargo seis años y si es ratificado se convierte en inamovible (art. 97); están sujetos a los controles y vigilancia del mencionado consejo. Cuentan con secretarios actuarios y empleados que determine el presupuesto (art. 28, LOPJF).

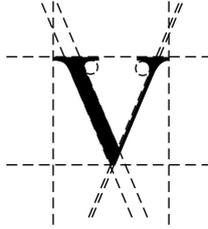
Competencia

Conocen de las apelaciones que se interpongan contra las resoluciones

emitidas por los jueces de distrito en materia de aplicación ordinaria de leyes federales y tratados, de denegada apelación, calificación de impedimentos y excusas, controversias entre jueces de distrito (art. 29, LOPJF). También conocen de amparos indirectos en materia penal (art. 107, fracc. XII).

Sus sentencias y resoluciones son impugnables por vía de amparo directo ante los tribunales colegiados de circuito. En contra de las sentencias que dictan en amparo indirecto, procede el recurso de revisión.

triumvirato. Del latín *trium*, genitivo de *tres*, tres, así como de *virorum*, genitivo de *vir*, hombres. Gobierno formado por tres personas. En la historia constitucional de México se observa que al principio de su vida independiente se depositó la función ejecutiva en un triunvirato; en 1824 hubo dos, el primero integrado por José Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero; el segundo lo integraron Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Miguel Domínguez. En 1855, al abandonar Antonio López de Santa Anna el poder, en uso de la facultad que le había sido concedida, en pliego cerrado, designó para sucederlo un triunvirato formado, entre otros, por Mariano Salas y Martín Carrera, que no entró en funciones.



vacatio legis. Tiempo que corre entre la fecha de publicación de una ley o un decreto y la fecha de entrada en vigor. De conformidad con el *Código Civil Federal*, arts. 3º y 4º, las leyes, reglamentos, circulares u otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial; esa regla es genérica y tiene como excepciones los casos en que el autor de la norma o acto disponga lo contrario; pero el autor de la norma no puede pasar por alto la *vacatio legis* que deriva de los preceptos citados. Entrará en vigor una ley o una disposición en el asiento de los poderes federales, es decir en el Distrito Federal, tres días después de su publicación; en los lugares que estén más allá de los 40 kilómetros, entrarán en vigor, de manera sucesiva, siempre y cuando transcurra un día más. De esa manera, si Tijuana se halla a más de tres mil kilómetros de distancia del Distrito Federal, entrarán en vigor cuando hayan transcurrido cuando menos 70 días. Cuidar esta materia tiene particular importancia tratándose de leyes penales federales o leyes que establecen impuestos.

Una ley, para entrar en vigor en forma simultánea en todo el país, llamado *sistema sincrónico*, requiere que se observe la *vacatio legis*, es decir, si el punto más lejano del Distrito Federal se halla a más de tres mil kilómetros, es necesario que entre la publicación y la entrada en vigor haya transcurrido cuando menos el término de 70 días.

El sistema de entrada en vigor de manera escalonada tuvo como explicación el hecho de que durante el siglo XIX, las comunicaciones eran lentas y se estimaba que una persona, quien actuaba como correo para llevar los ejemplares del diario oficial, podía andar una jornada diaria de 40 kilómetros. Aunque las circunstancias han cambiado y las comunicaciones modernas cubren la totalidad del territorio nacional en unos segundos, el precepto sigue en vigor.

veto. Del latín *veto*, prohibido. Es un acto de naturaleza política y jurídica por el cual el presidente de la república, como una forma de colaboración con el poder legislativo, interviene en el proceso legislativo y a través de formular observaciones, suspende la promulgación

de una ley o un decreto. Por el veto el presidente de la república hace llegar al congreso de la unión objeciones y cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en consideración al estudiarse y discutirse el proyecto de ley correspondiente. Facultad que se reconoce al ejecutivo —presidente de la república y gobernadores de los estados— para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que para su promulgación le envía el órgano legislativo —congreso de la unión o legislatura.

Por ser el veto una institución que distorsiona la actuación del poder legislativo, las normas fundamentales que lo establecen son de interpretación estricta. Desde luego no tiene los alcances casi ilimitados que los ministros de la corte, ignorantes o desconocedores del derecho constitucional, le han dado en sus sentencias. Se regula por los principios siguientes:

El veto tiene efectos suspensivos; no anula el acto del legislativo; simplemente suspende de manera temporal su publicación y entrada en vigor, al dispensar, con su interposición, al ejecutivo de la obligación de ordenar se publique. En el derecho constitucional mexicano no existe el veto absoluto o anulador. Puede afectar a todo el texto de un proyecto de ley o decreto, en cuyo caso se trata de un veto total; o solamente una porción de él; a éste se le denomina *parcial*.

En el ámbito federal la facultad de vetar corresponde sólo al presidente

de la república; lo puede hacer únicamente por lo que se refiere a actos del congreso de la unión en funciones de legislador ordinario cuando ha concluido el proceso legislativo; así es como está previsto en el art 72. No puede hacer observaciones o vetar:

- Los actos en general que constituyen el proceso legislativo.
- Los actos que emiten las cámaras en ejercicio de facultades exclusivas (arts. 74 y 76), como lo son el presupuesto anual de gastos o el acto por el que se aprueban los convenios amistosos por virtud de los cuales los estados arreglan entre sí sus problemas de límites.
- Los actos que realizan las cámaras del congreso de la unión en ejercicio de facultades comunes (art. 77).
- La designación de presidente interino o sustituto que haga el congreso de la unión actuando como colegio electoral (arts. 84 y 85).
- Reformas a la constitución política de la unión hechas con fundamento en los arts. 73, fracc. III y 135. Cuando el congreso de la unión admite un nuevo estado en ésta o cambia la residencia de los poderes federales (art. 73, fraccs. I y V), por sí, sin la intervención de las legislaturas de los estados, reforma la carta magna; en tal supuesto, a pesar de estar de por medio una reforma a la constitución, por tratarse de un acto del congreso de la unión en su actuación ordinaria, es de suponerse que procede el veto.

Existe un número crecido de casos en que por la naturaleza de la función, del acto o por economía procesal tampoco procede el veto.

El inciso *j*) del art. 72 pudiera llevar a suponer que el veto es improcedente respecto de los casos expresamente previstos en él. Ello no es cierto. Estos casos únicamente son un reflejo de abusos del presidente de la república, reminiscencias del derecho norteamericano o de prevenir intromisiones indebidas; la regla general es la enunciada: sólo procede respecto de actos del congreso en su actuación ordinaria. De esa manera, por mandamiento constitucional, el veto no procede: cuando el congreso de la unión ejerce funciones de cuerpo electoral o jurado, contra la declaración de procedencia que emite la cámara de diputados, la convocatoria a un periodo extraordinario que emita la comisión permanente y contra la ley que regula el funcionamiento del congreso de la unión (art. 70). Debe entenderse que tampoco puede vetar sus reformas y el reglamento para el gobierno interior.

La constitución considera que el veto es una parte del proceso legislativo: “El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo será devuelto” (art. 72, inc. e).

No obstante haber concluido el procedimiento legislativo ordinario en ningún momento se alude a una ley o un decreto; lo serán cuando sean pu-

blicados, cuando se supere el veto o transcurra el término legal para impugnarlo mediante aquél.

El presidente de la república goza de un término de 10 días hábiles para hacer valer su veto, excepto cuando el congreso cierra sus periodos —ordinarios o extraordinarios— de sesiones, en que deberá hacerlo el primer día hábil en que se reúna normalmente de nueva cuenta.

Las observaciones que hace el presidente de la república pueden estar referidas a todo tipo de materias; en la constitución no se establecen limitaciones al respecto; pueden ser de índole constitucional o política.

Deben constar por escrito, comprender una ley o un decreto; es imperativo identificar plenamente el documento legislativo impugnado; no es factible vetar en forma genérica la actividad del congreso; y deben ser presentadas en la cámara de origen.

El veto se supera por el voto favorable al proyecto de ley o decreto de las dos terceras partes de los legisladores presentes en sus respectivas cámaras. Es suficiente con que en una de las cámaras no se reúna el número de votos, para que se estime que ha operado el veto.

Los gobernadores de los estados tienen la facultad de hacer observaciones o de vetar. También la tiene el jefe de gobierno del Distrito Federal (art. 122, C, base segunda, fracc. II, inc. *b*).

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, segunda serie, Jus, México, 1963.

vicepresidente de la república. Persona en la cual tenía que depositarse, temporal o definitivamente, el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión para el caso de faltar el titular por muerte, renuncia, licencia o destitución. No tiene existencia en la constitución actualmente en vigor. La suplencia se logra mediante la intervención del congreso de la unión o de la comisión permanente, a través de las figuras de presidente interino, sustituto o provisional (*véase*).

La vicepresidencia existió en las constituciones vigentes durante el siglo XIX; en la de 1824 era vicepresidente quien hubiera obtenido el segundo lugar en la votación para presidente de la república (art. 85); fue un desatino; los vicepresidentes conjuraron contra el presidente en ejercicio. En 1836, la función recaía en el presidente del consejo (art. 8º, cuarta ley). En la constitución original de 1857 las faltas temporales las cubría el presidente de la suprema corte de justicia (art. 79); este sistema fue sustituido en 1882, se hizo recaer la función en el presidente o vicepresidente del senado

o de la comisión permanente; en 1896 se produjo un cambio en la materia, fueron señalados como sustitutos los secretarios de relaciones exteriores y en su defecto o falta el de gobernación; se previó la existencia de presidente interino y sustituto nombrados por el congreso de la unión.

En esa constitución se observó un último cambio, en 1906 se acogió la figura del vicepresidente de la constitución estadounidense, que era a la vez presidente del senado y que podía desempeñar la función que le señalara el presidente; también fueron designados para suplir temporalmente los secretarios de estado, comenzando por el de relaciones exteriores.

La desastrosa experiencia ocurrida en 1913, con la aprehensión, renuncia y asesinato de Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, el posterior ascenso al poder de Victoriano Huerta, vía Pedro Lascuráin, llevaron al primer jefe Carranza a proponer al constituyente de 1917 la supresión de la vicepresidencia y medidas complementarias a las adoptadas en 1906 como introducir la sustitución mediante la intervención del congreso o de la comisión permanente, recurriendo a la figura de presidente sustituto e interino; el provisional fue obra del constituyente.

voto. Del latín *votum*. Medio por virtud del cual los miembros de un cuerpo colegiado emiten su opinión o eligen,

cuando son legalmente requeridos para ello. Por cuanto a que se alude a la misma función, también se denomina *voto* a la opinión o elección que expresan o hacen periódicamente y depositan en las urnas los ciudadanos. Se trata de una expresión de voluntad, preferencia o elección formalmente manifestada por los miembros de un cuerpo deliberante.

Al acto por virtud del cual los miembros de una asamblea emiten su opinión se le denomina *votación*; éste es el corolario lógico y natural de una discusión. Una vez realizada es impropcedente todo debate sobre la cuestión votada. No se puede interrumpir ni suspender.

En los órganos legislativos todos los miembros presentes deben votar, nadie se puede excusar de hacerlo; únicamente lo pueden hacer los miembros; quienes no lo son deben retirarse, incluidos los enviados por el presidente de la república para ilustrar el criterio de la asamblea.

Los votos son de diversa especie: nominales, económicos, por cédula, por aclamación, etcétera.

Bibliografía

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008; en preparación editorial la cuarta edición.

Moliner, María, *Diccionario del uso del español*.

voto de calidad. El que se reconoce al presidente o moderador de una asamblea y que ejerce sólo en caso de empate. Por lo común quien modera una asamblea no interviene en el debate ni en las votaciones; si desea hacer uso de la palabra debe declinar temporalmente su cargo; lo mismo debe hacer si pretende ejercer su derecho a votar, excepto en los casos de empate, en los que no sólo lo puede hacer, sino que lo debe hacer.

En el pleno, por disposición del art. 160 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, si bien es posible que se empate una votación, no es factible que se ejerza por parte del presidente el voto de calidad, es preciso reiterar la votación; si de nueva cuenta hubiera empate la iniciativa se discutirá y se votará en la sesión inmediata.

Es una institución aplicable también a los tribunales cuando actúan en forma colegiada.

voto particular. Opinión discordante del sentir de la mayoría que se produce en un cuerpo colegiado y que se manifiesta generalmente por escrito. Opinión que disiente de la sostenida o adoptada por los más. Sólo se puede dar en los órganos colegiados en los que todos sus integrantes tienen idéntica categoría, cuando se actúe entre pares y no existe una relación de jerarquía entre ellos. Se producen y están regulados en los órganos legislativos

y judiciales, cuando éstos funcionan en forma colegiada. No son susceptibles de producirse en las juntas de los secretarios, quien disiente del presidente es destituido o debe renunciar.

En el congreso de la unión los votos particulares deben ser por escrito, y emitirse al momento de aprobarse el dictamen de la mayoría y antes de ser presentado éste al pleno (art. 88, RGICGEUM); se dispone que debe ser firmado (art. 45, LOCGEUM); es evidente que ello es necesario; la firma es el elemento común que la ley reconoce como testimonio de la manifestación de una voluntad. Se deben imprimir y hacer circular entre los legisladores junto con el dictamen de la

mayoría (art. 94, RGICGEUM); es obligatorio que se lean en el pleno (art. 95, RGICGEUM) y ponerlos a discusión (art. 119, RGICGEUM).

Ha habido votos particulares famosos, los de Isidoro Olvera y de José María Castillo Velasco en el constituyente de 1856-1857.

En los tribunales que son colegiados, si bien las resoluciones o sentencias definitivas se pueden aprobar por unanimidad, también es posible que lo sean por mayoría, en estos casos son susceptibles de producirse los votos particulares; éstos deben agregarse al expediente inmediatamente después de la sentencia o resolución de la mayoría.

OXFORD
UNIVERSITY PRESS

derecho@oup.com
www.oup.com.mx

ISBN 978-607-426-194-3



9 786074 261943