

## LOS PROCEDIMIENTOS DE CREACIÓN DE NORMAS GENERALES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO\*

Rolando Tamayo y Salmorán\*\*

Sumario: I. *Introducción*. A. *Planteamiento general*. II. *Los procedimientos L de creación de normas generales*. A. *Reparto de competencias establecido por la 'Constitución'*. B. *Reparto de competencias establecido en la legislación federal*. C. *Facultades ordinarias del Poder Legislativo*. D. *Revisión constitucional*. E. *Facultades legislativas especiales*. F. *Procedimiento legislativo ordinario*. III. *Los procedimientos J de creación de normas generales*. A. *Reparto de competencias*. B. *Competencia nacional o constitucional*. C. *Jurisprudencia obligatoria*. D. *Fijación de jurisprudencia*. E. *Resolución de conflictos*. F. *Otros procedimientos judiciales de creación de normas generales*. IV. *Procedimientos E de normas generales*. A. *Competencias*. B. *Procedimientos*.

### I. *Introducción*

En el presente trabajo pretendemos determinar y explicar aquellas disposiciones de la 'Constitución' (designando así, al documento denominado 'Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos') que regulan la creación de normas generales. No nos referiremos, sin embargo, a los procedimientos de creación de normas generales de carácter secundario, como el reglamento administrativo, las circulares, los reglamentos municipales o de policía, etcétera. Nos limitaremos a señalar los procedimientos de creación de normas generales que aplican directamente las disposiciones constitucionales (material-constitucionales). Primeramente describiremos los procedimientos de creación y en un segundo paso señalaremos cuáles son los con-

\* Informe presentado en el Coloquio Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina: 1950-1975, celebrado en Oaxtepec, México, 1976.

\*\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM.

tenidos (positivos y negativos) —los más significativos— que deben tener las normas generales.

Una vez señalados los procedimientos de creación de normas generales e indicados los contenidos que dichas normas deben tener, haremos una relación y evaluación de las modificaciones que las disposiciones constitucionales correspondientes han sufrido en los últimos 25 años.

### A. *Planteamiento general*

1. Entendemos que forman parte de los procedimientos de creación de normas generales, las disposiciones que establecen los órganos y sus competencias consiguientes. De tal manera principiamos señalando los diferentes órganos legislativos (decimos 'órganos legislativos' para significar aquellas instancias que, no obstante su denominación, establecen normas generales).

2. A este respecto, cabe indicar que el Estado mexicano ejerce sus facultades legislativas a través de tres tipos de órganos. Trilogía de órganos que son habitualmente denominados 'poderes'. Tales órganos son: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial (*confer*, artículo 49).

En (1) indicamos que entendemos como formando parte de los procedimientos de creación las disposiciones que establecen los órganos y las facultades correspondientes. Pues bien, a este respecto cabe señalar:

3. El Estado mexicano, ejerce sus atribuciones (establecidas en la 'Constitución') a través de dos clases de órganos: *a*) los órganos de la federación (los cuales, como veremos, pueden actuar como órganos federales *strictu sensu*, o bien, como órganos nacionales) y *b*) los órganos de las entidades federativas (*confer*, artículos 40 y 41).

4. En el Estado mexicano las atribuciones o facultades que no están expresamente conferidas por la 'Constitución' o, como más adelante veremos, por leyes constitucionales por delegación expresa de la 'Constitución' a los órganos federales, se entienden reservadas a los órganos de las entidades federativas (*confer*, artículo 124).

5. De acuerdo con (3) y (4), resulta que en el Estado mexicano los órganos legislativos (ya sean órganos del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial), pueden ser: federales o locales.

Por razones de orden describiremos, primeramente, los procedimientos de creación de normas generales en los cuales participa, preponderantemente el Poder Legislativo. Estos procedimientos los denominaremos 'L'. Los procedimientos en los cuales la participación del Ejecutivo es preponderante o exclusiva, los denominaremos 'E'. Y los procedimientos creados por vía judicial, los denominaremos 'J'.

## II. *Los procedimientos L de creación de normas generales*

### A. *Reparto de competencias establecido en la 'Constitución'*

1. De acuerdo con (I, A 5) tenemos que el Poder Legislativo (llámanse así a los órganos colegiados parlamentarios previstos para la creación de leyes) puede ser federal o local (*confer*, artículos 50 y 115, fracción II).

2. Las leyes federales regirán para las partes integrantes de la federación (las entidades federativas llamadas 'estados' y el Distrito Federal) (*confer*, artículo 43) y para las demás partes del territorio nacional (subsuelo, espacio aéreo, zona exclusiva, zona federal, etcétera) (*confer.*, artículos 42, 43 y 48). Las leyes de las entidades federativas sólo tendrán efecto en su propio territorio (*confer*, artículo 121, fracción I).

3. De acuerdo con (I, A 4) tenemos que, en principio (*confer*, *infra*, II, B,), todas las atribuciones que no estén reservadas por la 'Constitución' a la federación, se entienden reservadas a las entidades federativas (*confer*, artículo 124). Por tanto, resulta razonable pensar que el Poder Legislativo de la federación está facultado para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas todas las atribuciones que la 'Constitución' otorga a los órganos de la federación (*confer*, artículo 73, fracción xxx). El poder legislativo de las entidades federativas se encuentra facultado, por su parte, a expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas todas las atribuciones que la 'Constitución' otorga a las entidades federativas o bien que no otorga, exclusivamente, a la federación.

### B. *Reparto de competencias establecido en la legislación federal*

1. En el Estado mexicano el reparto de competencias legislativas entre los poderes legislativos de la federación y los de las enti-

dades federativas se lleva también a cabo mediante leyes federales por delegación expresa de la 'Constitución'.

2. El Poder Legislativo federal está facultado para expedir leyes que determinen la competencia educativa entre la federación y las entidades federativas (*confer*, artículos 3º, fracción VIII y 73, fracción XXV). En este caso la ley federal correspondiente complementa las disposiciones sobre el reparto de competencias legislativas entre la federación y las entidades federativas. En este sentido la ley federal limita las facultades legislativas de las entidades federativas sobre esta materia. La ley federal en este caso se encontraría por encima del poder legislativo y demás autoridades de las entidades federativas.

3. El Poder Legislativo federal está facultado para expedir leyes que determinen la participación en el rendimiento de las contribuciones especiales que establece la federación (*confer*, artículo 73, fracción XXIX, párrafos 5º y último). Esta legislación que determina derechos de las entidades federativas, se encuentra, obviamente, por encima del Poder Legislativo y de las demás autoridades de las entidades federativas. Si las entidades federativas legislan (como sucede en el caso del presupuesto), se encontrarán limitadas por la correspondiente legislación federal. Esta legislación tiene la misma jerarquía que la que distribuye el ejercicio de la función educativa entre la federación y las entidades federativas. Este tipo de legislaciones son de un nivel superior a las leyes federales *strictu sensu*, las cuales tendrían la misma jerarquía que la legislación de las entidades federativas.

4. El Poder Legislativo federal tiene facultades para expedir leyes que impidan que las entidades federativas establezcan restricciones al comercio entre ellas (*confer*, artículo 73, fracción IX). Esta legislación, como las consideradas en (II, B, 2) y (II, B, 3), se encontraría por encima de los órganos de las entidades federativas, los cuales no podrían legislar en contra de aquellas disposiciones establecidas por el órgano legislativo federal; su legislación sobre licencias, días hábiles, en materia de horarios, etcétera, estaría limitada sólo a aquello que el órgano legislativo federal no hubiera determinado como restricción.

5. El Poder Legislativo de la federación está facultado para expedir leyes que, a su vez, faculden a las entidades federativas para establecer (obviamente, mediante legislación) su deuda agraria (*confer*, artículo 27, fracción XVII, inciso c). Esta es una disposi-

ción secundaria que complementa el reparto de competencias establecido en la 'Constitución'. Esta disposición, como las anteriores, delega en el Poder Legislativo de la federación la determinación sobre el reparto de competencias legislativas. En tal virtud, dicha legislación se encontraría por encima de los poderes legislativos de las entidades federativas.

6. El Poder Legislativo federal se encuentra facultado para legislar con objeto de reglamentar las disposiciones de la 'Constitución' que establecen el control constitucional (*confer*, artículos 103 y 107). Es importante señalar que, en este caso, la legislación respectiva determina el procedimiento mediante el cual se interpretan, se integran o se controlan las disposiciones constitucionales. Puede decirse que el Poder Legislativo federal, por delegación expresa de la 'Constitución', establece un procedimiento a través del cual se crean, como ya vemos, normas generales.

7. El Poder Legislativo federal se encuentra facultado para expedir leyes que determinen las condiciones en que serán de aplicación general ('jurisprudencia obligatoria') las decisiones de los órganos judiciales de la federación en materia de su competencia (*confer*, artículo 94, párrafo quinto) en el caso, en materia de amparo. Es fácilmente observable que la 'Constitución' delega en el Poder Legislativo el establecimiento de todo el procedimiento de creación de normas generales por vía judicial (*confer*, *infra* III, B, 4).

8. El Poder Legislativo de la federación se encuentra facultado para determinar la forma y cuotas límites en que las legislaturas locales gravarán la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama (*confer*, artículo 117, fracción IX). Esta legislación condiciona las atribuciones o facultades de los órganos legislativos de las entidades federativas. En este sentido dicha ley se encuentra jerárquicamente, por encima de las leyes del Poder Legislativo de las entidades federativas. La legislación del órgano federal tendría como consecuencia determinar la competencia material de las entidades federativas. Esta disposición, como las anteriores, delega en el Poder Legislativo federal la determinación sobre el reparto de competencias complementando, así, las disposiciones de la 'Constitución'.

9. El Poder Legislativo federal se encuentra facultado para expedir leyes 'generales' que determinen la manera de probar los actos públicos, registros y procedimientos judiciales celebrados en una

entidad federativa que hayan de tener efectos en otros (*confer*, artículo 121, párrafo introductorio). En este caso la ley federal al determinar la manera en que los actos de una entidad federativa surten efecto en otra, se encuentra señalando la manera en que habrán de comportarse las entidades federativas sobre conflicto de leyes o aplicación de derecho ajeno. En este sentido dicha ley determina y limita las facultades de las entidades federativas para crear normas de conflicto inter-estadual. Dicha ley, se encuentra jerárquicamente por encima de los órganos legislativos de las entidades federativas. Tal disposición delega en el Poder Legislativo de la federación la facultad de determinar un reparto material de competencia.

10. El Poder Legislativo federal se encuentra facultado para establecer la concurrencia de la federación y de las entidades federativas y de los municipios en materia de asentamientos humanos (*confer*, artículo 73, fracción XXIX-c). Esta disposición delega en el Poder Legislativo federal la posibilidad de determinar la competencia que, en materia de asentamientos humanos, corresponde a las entidades federativas. En este sentido la ley respectiva complementa el reparto de competencias entre las entidades federativas y la federación establecida por la 'Constitución'. Dicha ley, obviamente, se encuentra situada, jerárquicamente, por encima de los poderes legislativos de las entidades federativas, las cuales, en ningún caso, pueden traspasar, regularmente, los límites que se han señalado en la legislación federal (*confer*, artículo 115, fracción IV y V).

11. El Poder Legislativo de la federación se encuentra facultado para expedir leyes en que, a su vez, se faculte a los poderes legislativos de las entidades federativas para establecer derechos de tonelaje, o cualquier otro de puertos, o bien imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones (*confer*, artículo 118, fracción I). En el caso dicha disposición está delegando en el Poder Legislativo de la federación la facultad para determinar las atribuciones que competen a las entidades federativas. En este sentido, tal legislación federal se encuentra, jerárquicamente, superpuesta a los poderes legislativos de las entidades federativas. Esta legislación federal complementa el reparto de competencias que ha sido establecida por la 'Constitución'.

12. El Poder Legislativo federal está facultado para legislar en materia de trabajo (*confer*, artículo 73, fracción X y 123 párrafo introductorio). Esta disposición que, aparentemente, se refiere al solo hecho de hacer posibles ciertas atribuciones dictadas por la

‘Constitución’ a las autoridades federales, determina procedimientos de creación de normas generales como son, en el caso, los sistemas de contratación colectiva y, particularmente, los sistemas de contratos ley. El contrato colectivo de trabajo es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe presentarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos (*confer*, artículo 386 de la Ley Federal del Trabajo). El contrato ley es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con objeto de establecer las condiciones, según las cuales, debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y declarado obligatorio en una o varias entidades federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas entidades, o en todo el territorio nacional (*confer*, artículo 404 de la Ley Federal del Trabajo). Tales contratos, al convertirse en obligatorios y establecer condiciones generales de trabajo, crean normas generales.

### C. *Facultades ordinarias del Poder Legislativo*

#### 1. *Facultades conjuntas:*

a. Los poderes legislativos de la federación y de las entidades federativas se encuentran facultados para expedir leyes que organicen el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones (*confer*, artículo 18, párrafo 2o.)

b. Los poderes legislativos de la federación y de las entidades federativas están facultados para expedir leyes que establezcan instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores (*confer*, artículo 18, párrafo 3o.)

c. Los poderes legislativos de la federación y de las entidades federativas se encuentran facultados para expedir leyes que establezcan tribunales para prestar su jurisdicción (incluso en los problemas de jurisdicción voluntaria) (*confer*, artículo 21).

d. Los poderes legislativos de la federación y de las entidades federativas se encuentran facultados para expedir leyes que fijen la extensión máxima de la propiedad rural, en sus respectivas jurisdicciones (artículo 27, fracción XVII, párrafo introductorio).

e. El órgano legislativo de la federación y el de las entidades

federativas expedirán leyes para determinar cuando será de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada (*confer*, artículo 27, fracción VI, 2o. párrafo).

### 2. *Facultades del Poder Legislativo federal:*

a. El Poder Legislativo de la federación está facultado para expedir leyes que determinen los casos en que se pierden o en que se suspenden los derechos del ciudadano, así como para determinar la manera y el procedimiento de rehabilitación (*confer*, artículo 38, fracción VI, 2o. párrafo). En este caso la ley determina las ocasiones en que se limita la aplicación de los derechos subjetivos públicos de los ciudadanos mexicanos.

b. El órgano legislativo federal está facultado para expedir leyes en cualquier materia sobre las islas del territorio nacional, con excepción de aquellas islas sobre las cuales hayan ejercido jurisdicción las entidades federativas hasta 1917 (*confer*, artículo 48).

c. El Poder Legislativo de la federación está facultado para expedir leyes que rijan las relaciones entre la federación y los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad y los del personal del servicio exterior (*confer*, artículo 123, apartado B, fracción XIII).

d. El Poder Legislativo federal está facultado para establecer leyes que rijan las relaciones de trabajo entre la federación y sus trabajadores y entre el Distrito Federal y sus trabajadores (*confer*, artículo 123, apartado B, párrafo introductorio).

e. El Poder Legislativo Federal está facultado para expedir leyes que regulen el culto religioso (*confer*, artículo 130).

f. El Poder Legislativo está facultado para expedir leyes sobre fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por la federación al servicio público o al uso común (*confer*, artículo 132).

### 3. *Facultades expresas para las entidades federativas:*

a. Las entidades federativas se encuentran facultadas para expedir leyes para establecer y organizar el gobierno y administración de la entidad (*confer*, artículo 115, párrafo introductorio).

b. El Poder Legislativo de las entidades federativas se encuentra facultado a establecer leyes para determinar contribuciones para



constituir la hacienda de los municipios (*confer*, artículo 115, fracción II).

c. El Poder Legislativo de las entidades federativas se encuentra facultado para expedir leyes que determinen el patrimonio de familia (*confer*, artículo 27, fracción XVII, inciso g).

d. El Poder Legislativo de las entidades federativas se encuentra facultado para expedir leyes que establezcan el número máximo de ministros de cultos en su territorio.

#### D. *Revisión constitucional*

1. El órgano legislativo federal tiene facultad para resolver definitivamente las diferencias territoriales entre las entidades federativas, salvo aquellas que tengan un carácter contencioso (*confer*, artículo 73, fracción IV), y por medio de este procedimiento puede modificarse la extensión de los territorios de las entidades federativas alterando la estructura territorial del Estado mexicano. En este sentido, puede considerarse dicha facultad como un procedimiento revisor de la 'Constitución' al menos en lo que a extensión territorial de las entidades federativas se refiere.

2. El órgano legislativo de la federación (funcionando como órgano revisor de la Constitución) tiene facultad para admitir nuevas entidades federativas a la federación, al Estado mexicano (*confer*, artículo 73, fracción I). Esta disposición establece un procedimiento por medio del cual se cambia e incrementa el territorio nacional considerado en la 'Constitución'.

3. El órgano legislativo federal (funcionando como órgano revisor de la Constitución) tiene facultad para formar nuevas entidades federativas dentro de los límites existentes (*confer*, artículo 73, fracción III). Esta disposición funciona en el mismo sentido que las anteriores.

4. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí, mediante convenios, sus respectivos límites; convenios que se llevarán a cabo con la aprobación del Poder Legislativo federal (*confer*, artículo 116). Este es un procedimiento convencional mediante el cual se determina el reparto de competencia en cuanto al territorio del Estado mexicano. A través de este procedimiento, como en los anteriores, se puede alterar, en gran medida, el pacto federal, ampliando o restringiendo el territorio que corresponda a una o más entidades federativas. Compete al órgano legislativo federal (funcionando como

un órgano que participa en un proceso de revisión constitucional) aprobar los convenios por los cuales las entidades federativas establezcan sus respectivos límites (*confer*, artículo 116).

Estos procedimientos (D, 1, 2, 3, 4) se refieren a la creación de normas generales en cuanto que determinan la competencia territorial de los órganos que establecen disposiciones generales.

5. El Poder Legislativo federal, conjuntamente con el Poder Legislativo de las entidades federativas, se encuentra facultado para adicionar o reformar la 'Constitución' (*confer*, artículo 135). Este es el procedimiento general de reforma de la 'Constitución'.

### *E. Facultades legislativas especiales*

1. Las Comisiones Regionales de Salarios Mínimos y la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, están facultadas para fijar y aprobar, respectivamente, el monto de los salarios mínimos (*confer*, artículo 123, fracción VI, último párrafo). Las disposiciones de estas comisiones, en cuanto que son de carácter abstracto y general, constituyen normas generales de aplicación obligatoria en materia de salarios mínimos.

2. La Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades, se encuentra facultada para fijar, modificar o revisar el porcentaje de las utilidades que deba repartirse entre los trabajadores (*confer* artículo 123, apartado A, fracción IX, incisos a y c). En este caso, como en el anterior, las decisiones de tales comisiones constituyen normas generales y abstractas de aplicación obligatoria para todo el territorio nacional. En este sentido, tales decisiones, como las anteriormente consideradas, constituyen normas generales.

### *F. Procedimiento legislativo ordinario*

1. El procedimiento legislativo es un proceso complejo en que participan a) el Congreso de la Unión (en ocasiones las legislaturas de los Estados) presentando iniciativa; b) el presidente de la República presentando iniciativas, o bien presentando observaciones, en algunos casos; pero siempre promulgando y publicando la ley; c) los secretarios de Estado cuya competencia afecte la ley, firmando los decretos de publicación para la publicación de la ley (artículos 65, 71, 72, 74, 79 fracción III y IV, 89 fracción I y 92).

2. Además del procedimiento legislativo especificado en los artículos 65, 71, 72, 74, 79, fracción III y IV; 89, fracción I y 92,

existe un procedimiento paralelo por el cual se producen normas generales por cualquier otro procedimiento. Tal 'legislación' tendrá vigencia general cuando no fuera declarada inconstitucional por una sentencia de amparo. Y, en el caso de que sea declarada inconstitucional por una sentencia de amparo, seguiría aplicándose a aquellos que no hayan pedido su desaplicación (*confer*, artículo 107, fracción II).

### III. *Los procedimientos I de creación de normas generales*

#### A. *Reparto de competencias*

En (I, A, 1) indicamos que forman parte de los procedimientos de creación las disposiciones que establecen los órganos y sus facultades respectivas.

1. De acuerdo con (I, A, 2) y (I, A, 3) tenemos que el Poder Judicial (denominando así a las instancias que toman decisiones en contradictorio, mediante un proceso jurisdiccional) puede ser federal o local.

2. De acuerdo con (I, A, 4) y (II, B), tenemos que en el Estado mexicano las atribuciones o facultades que no están expresamente concedidas a la federación por la 'Constitución' o por leyes federales, por delegación expresa de la 'Constitución' se entienden otorgadas a la federación.

#### B. *Competencia nacional o constitucional*

1. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial federal en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Colegiados de Circuito, en los Juzgados de Distrito, cuando conocen en materia de amparo, y en los Tribunales Administrativos, al sustanciar problemas de amparo, así como en los Tribunales de Primera y Segunda Instancia de las entidades federativas, cuando conocen de problemas de amparo (artículos 94, párrafo I, 104, fracción I, y 107, fracción XII). Estos son los órganos que, dado el caso, pueden establecer normas generales.

2. El Poder Judicial (nacional) está facultado para resolver toda controversia que se suscite por: a) leyes o actos de autoridad que violen los derechos subjetivos públicos denominados 'garantías individuales'; b) leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la competencia de las entidades federativas; c) de las

controversias, leyes o actos de autoridad de las entidades federativas que invadan la esfera de la federación (*confer*, artículo 103, fracciones I, II, III). Esta materia es denominada competencia de 'amparo'.

3. En virtud de que la materia de amparo versa sobre litigios que se refieren a violaciones de la 'Constitución', las resoluciones a tales litigios se obtienen en contradictorio, esto es, en forma de un proceso jurisdiccional, cuyas partes las constituyen el agraviado y la autoridad responsable (*confer*, artículo 107, fracción I).

4. Las resoluciones de los órganos judiciales que conocen en materia de amparo se limita, exclusivamente, a resolver el caso concreto amparando y protegiendo, si es el caso, a la parte agraviada, sin hacer declaración general respecto de la ley o acto que la motivara (*confer*, artículo 107, fracción II).

5. El Poder Legislativo de la federación se encuentra facultado para fijar los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales federales sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para interrupción y modificación (*confer*, artículo 94, párrafo 5). En la medida en que la materia de amparo se refiere a litigios que versan sobre violaciones a la 'Constitución', esta ley, en un sentido estricto, no es de la misma jerarquía de una ley federal. En este caso la ley que determina la jurisprudencia obligatoria está determinando el procedimiento de creación de normas generales que aplican inmediatamente la constitución (*confer*, II, B, 7).

### C. *Jurisprudencia obligatoria*

1. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno es obligatoria (para todos los tribunales federales y del orden común, así como para todos los tribunales administrativos, locales y federales y para los tribunales militares) siempre que dichas decisiones sustenten una misma tesis y siempre que existan cinco decisiones no interrumpidas por otro en contrario que sustenten la misma tesis y que hayan sido aprobadas, por lo menos, por catorce ministros (*confer*, artículo 193 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la 'Constitución').

2. La jurisprudencia que establezcan las salas de la Suprema Corte de Justicia es obligatoria para las mismas salas de la Suprema Corte y para todos los tribunales federales y locales, así como para los tribunales militares y los tribunales administrativos, locales o federales, siempre que existan cinco decisiones no interrumpidas por otra en contrario que sustenten la misma tesis y que hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro ministros (*confer*, artículo 193 de la Ley de Amparo).

La jurisprudencia obligatoria establecida por la Suprema Corte, tanto en Pleno como en salas tiene la característica de ser una decisión general que obliga, prácticamente, a todos los tribunales judiciales y administrativos del Estado mexicano. Establece el criterio conforme al cual deberán de resolver jueces y autoridades.

3. La jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de su competencia exclusiva, es obligatoria para los propios Tribunales de Circuito, para los Tribunales de Distrito y todos los tribunales judiciales locales, así como para los tribunales administrativos federales y locales que funcionen dentro de su jurisdicción territorial, siempre que existan cuando menos cinco decisiones no interrumpidas por otra en contrario, que sustenten la misma tesis y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados (*confer*, artículo 193-bis). En este caso la jurisprudencia tiene el carácter de norma general pero sólo para una circunscripción territorial específica.

El procedimiento descrito para establecer jurisprudencia obligatoria por parte de la Suprema Corte de Justicia, tanto en el Pleno como en salas es, prácticamente, el mismo que el procedimiento para establecer jurisprudencia obligatoria por parte de los Tribunales de Circuito en materia de su competencia exclusiva. Este procedimiento específico supone, obviamente, el procedimiento de los procesos de amparo respectivos.

#### D. *Fijación de jurisprudencia*

1. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el procurador general de la República, los tribunales mencionados o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la sala que corresponda a fin

de que dicha sala decida cuál tesis debe de ser (*confer*, artículo 107, fracción XIII). En tanto que la decisión de la sala tiene por objeto imponer a los tribunales respectivos (y en vía de consecuencia a todos los tribunales inferiores) la tesis o el criterio que se debe sustentar, la decisión de la sala es una decisión obligatoria de efectos generales. Dicha decisión establece el criterio según el cual deberán fallar los tribunales federales inferiores. En este caso la decisión de la sala tiene para los tribunales inferiores el mismo efecto que tendría la jurisprudencia obligatoria establecida por la sala de acuerdo al procedimiento anteriormente descrito (*confer*, III, B).

2. Cuando las salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, cualquiera de esas salas, el procurador general de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia la que funcionando en Pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer (*confer*, artículo 107, fracción XIII, párrafo 2°). En este caso, también, la decisión de la Suprema Corte se impone a las salas. Dicha decisión tiene los mismos efectos que la jurisprudencia obligatoria establecida por el Pleno mediante el procedimiento anterior (*confer*, III, 1). La decisión de la Corte al establecer cómo deben de fallar las salas y los demás tribunales, esto es, al establecer el criterio al que se han de arreglar las sentencias de las salas y de los tribunales inferiores, crea una norma general.

### E. Resolución de conflictos

Existen otros procedimientos de creación de normas generales por vía judicial previstos por la 'Constitución', cuando la Suprema Corte funciona como tribunal de conflictos.

1. Corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia (*confer*, artículo 18 Código Federal de Procedimientos Civiles) conocer de las controversias que se susciten: a) entre dos o más entidades federativas; b) entre los poderes de una misma entidad federativa sobre la constitucionalidad de sus actos; c) entre la federación y una o más entidades federativas y d) en aquellos casos en que la federación sea parte en los casos que establezca la ley (*confer*, artículo 105).

Tal y como lo indica el párrafo anterior dichas controversias se tramitan en contradictorio, es decir en forma de un proceso juris-

dicional. Pero como la resolución de la Corte, al hacerse efectiva, trae aparejada una determinación en las atribuciones que corresponden a las entidades federativas o a la federación. La resolución constituye una disposición de carácter obligatorio que resuelve sobre las atribuciones que corresponden a las entidades federativas en cuestión. Esta disposición permite a la Suprema Corte establecer en normas generales, en tanto que señala el criterio del reparto de competencia en una cuestión controvertida. Estas decisiones pueden referirse a atribuciones que correspondan al Poder Ejecutivo o a las que correspondan al Poder Legislativo, pero en todo caso, establecen un reparto de competencia, condicionan en este último, como cualquier procedimiento de creación de normas generales.

2. Otro aspecto de la Corte al funcionar como tribunal de conflictos, es cuando la Corte conoce de problemas de competencia que se susciten entre: a) los tribunales de la federación y los de las entidades federativas; b) entre los tribunales de diferentes entidades federativas (*confer*, artículo 106). La resolución de la Suprema Corte por medio de la cual se decide un conflicto de competencia entre los tribunales de la federación y los tribunales de las entidades federativas o entre los tribunales de diferentes entidades federativas (incluyendo entre ellas al Distrito Federal) va a determinar concretamente la competencia que le corresponde a las diversas entidades federativas en nuestro sistema. Esta decisión complementa las reglas del reparto de competencias federales. Esta disposición es de efectos generales, es una decisión constitutiva de competencias, es obligatoria desde el momento en que se decide una competencia. No es necesario esperar que esta decisión forme jurisprudencia obligatoria.

En estos dos anteriores casos la Suprema Corte interpreta disposiciones de carácter constitucional, e incluso integra lagunas constitucionales. De esta manera, la decisión de la Suprema Corte, establece definitivamente la competencia que, en el caso, de corresponder a las entidades constitutivas de la federación.

#### F. Otros procedimientos judiciales de creación de normas generales

1. Compete a la Junta de Conciliación y Arbitraje resolver todas las controversias y conflictos que se susciten en materia laboral (*confer*, artículo 123, apartado A, fracción xx). En la medida en que tales cuestiones son, en un cierto sentido, litigios y de que tal



procedimiento se lleva a cabo en contradictorio, en forma de un proceso jurisdiccional, dichas juntas son, propiamente hablando, tribunales. Estos tribunales pueden establecer normas generales, especialmente cuando resuelven conflictos colectivos. En este caso pueden, modificar, alterar o establecer las condiciones del trabajo para un sector de la industria, para una rama profesional, etcétera. Particularmente importante son las decisiones por las cuales tales tribunales resuelven conflictos denominados 'económicos' (*confer*, artículo 811, Ley Federal del Trabajo). En la misma situación se encuentra el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (*confer*, artículo 123-B, fracción XII) con respecto a los conflictos laborales colectivos que se presentan entre la federación y sus trabajadores o entre el Distrito Federal y sus trabajadores. Situación similar a la que se encuentran los tribunales laborales locales al resolver conflictos colectivos de trabajo entre las entidades federativas y sus trabajadores o bien en la que se encuentra el Pleno de la Suprema Corte de Justicia cuando decide conflictos colectivos que se presenten entre el Poder Judicial de la federación y sus trabajadores.

#### IV. *Procedimientos E. de creación de normas generales*

##### A. *Competencia*

1. En (I, A, 1) indicamos que forman parte de los procedimientos de creación las disposiciones que establecen los órganos y sus facultades.

2. De acuerdo con (I, A, 2) y (I, A, 3) tenemos que el Poder Ejecutivo puede ser federal o local.

3. De acuerdo con (I, A, 4) y (II, B,) tenemos que en el Estado mexicano las atribuciones o facultades que no estén expresamente concedidas a la federación por la 'Constitución' o por leyes federales, por delegación expresa de la 'Constitución', se entienden otorgadas a la federación.

##### B. *Procedimientos*

1. En caso de inversión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro evento que ponga a la sociedad en peligro, se faculta al Ejecutivo federal a que, de acuerdo con el 'Consejo de Ministros' (secretarios y subsecretarios de Estado, procurador general de la República) y con la aprobación del Poder Legislativo (del 'Congreso de la Unión' o, en su caso de la 'Comisión Perma-



nente'), suspenda (en todo el territorio nacional o en una parte del mismo) las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente a la situación (*confer*, artículo 29). Este es uno de los procedimientos de creación de normas generales, que se aplica inmediatamente a la 'Constitución', que realiza el Ejecutivo. Este procedimiento es un procedimiento de creación de normas generales en el que participan el presidente de la República, el Consejo de Ministros, el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, y los secretarios de Estado cuyas competencias se vean afectadas por las disposiciones del decreto de suspensión de garantías. Este procedimiento se encuentra regulado por el artículo 29, por el artículo 72, fracción A (en lo relativo a publicación), por el artículo 89, fracción I y por el artículo 92. Este procedimiento en tanto que altera las disposiciones que establecen los contenidos de la legislación es siempre una legislación.

2. El Poder Legislativo tiene facultad para expedir las autorizaciones necesarias para que mediante prevenciones generales el Poder Ejecutivo federal, una vez suspendidas las garantías haga frente a la situación (artículo 29).

Es importante distinguir entre la mera suspensión de garantías y el acto de legislación extraordinaria por parte del Poder Ejecutivo que generalmente le acompaña. En efecto, uno es específicamente el procedimiento de suspensión de garantías decretado por el presidente de la República de acuerdo con el 'Consejo de Ministros', con la aprobación del Poder Legislativo federal y otro la expedición de prevenciones generales, para hacer frente a la situación (perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto). Este último procedimiento legislativo es prácticamente sumarisimo. Una vez suspendidas las garantías, de acuerdo al procedimiento anteriormente descrito el Poder Legislativo federal (el 'Congreso de la Unión' exclusivamente y no la Comisión Permanente) está facultado para conceder las autorizaciones que estime necesarias para que el Poder Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión tuviera lugar cuando el Congreso estuviera en receso, se convocará sin demora a éste para que conceda tales autorizaciones. Investido el Poder Ejecutivo de estas autorizaciones, entonces podrá a través de *prevenciones generales* (normas generales) hacer frente a la situación. Es necesario hacer notar que este procedimiento de legislación por parte del Poder Ejecutivo está condicionado al procedimiento de sus-

pensión de garantías. Sin embargo, es posible que exista una suspensión de garantías, sin que llegara a haber una legislación extraordinaria por parte del Poder Ejecutivo.

3. El Poder Ejecutivo federal está facultado para celebrar tratados internacionales (*confer*, artículo 89, fracción x). Esta disposición regula la creación de normas generales en tanto que los tratados internacionales que estén de acuerdo con la 'Constitución' tienen la misma jerarquía que las normas reglamentarias de la 'Constitución' y su contenido puede estipular normas generales. El Senado del Estado mexicano está facultado para aprobar los tratados internacionales que celebre el presidente de la República (*confer*, artículo 76, fracción i) la decisión del Senado será un decreto que el Ejecutivo promulgará y publicará (*confer*, artículo 89, fracción i, y artículo 72, fracción A, respectivamente) debidamente firmado por los secretarios de Estado respectivos (*confer*, artículo 92). Las disposiciones de un tratado internacional debidamente ratificado se convierten en disposición suprema de nuestro sistema, derogando, si es el caso las normas generales que la contradigan. Tales disposiciones, por consecuencia, establecen un procedimiento de creación de normas generales por parte del Poder Ejecutivo federal.

4. El Ejecutivo federal podrá ser facultado por el Poder Legislativo federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Poder Legislativo federal, y para crear otras (*confer*, artículo 131, segundo párrafo).

5. El Poder Ejecutivo federal podrá ser facultado por el Poder Legislativo federal para restringir o prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país (*confer*, artículo 131, párrafo segundo). Estas disposiciones en cuanto que permiten la creación de reglas generales y abstractas establecen un procedimiento de creación de normas generales de la misma jerarquía que la legislación federal. Estas disposiciones pueden derogar o abrogar las anteriores normas generales que sobre la materia se encontraran en vigor. Tales disposiciones, en consecuencia, establecen un procedimiento de creación de normas generales por parte del Poder Ejecutivo federal.