120

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

NECESARIA UNIFICACION DE LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES DISPERSAS EN EL PODER EJECUTIVO AL PODER JUDICIAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ENRIQUE LORENZO CARRILLO GALLEGOS

ASESOR: LIC. ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE

MEXICO, D. F. 2002

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AVENMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **CARRILLO GALLEGOS ENRIQUE LORENZO,** inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"NECESARIA UNIFICACIÓN DE LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES DISPERSAS EN EL PODER EJECUTIVO AL PODER JUDICIAL"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Alberto Del Castillo Del Valle, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Del Castillo Del Valle, en oficio de fecha 7 de febrero de 2002, y el Lic. Arturo A. Silicco Castillo, mediante dictamen de 28 de febrero del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de el compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, [illegible] 12 de 2002.

FACULTAD DE DERECHO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de dia a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO DE LA FACULTAD DE DERECHO.
PRESENTE.

Distinguido Doctor Venegas:

Con toda atención me permito informar a Usted que he revisado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada **"NECESARIA UNIFICACIÓN DE LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES DISPERSAS EN EL PODER EJECUTIVO AL PODER JUDICIAL"**, elaborada por el alumno **CARRILLO GALLEGOS ENRIQUE LORENZO**.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a Usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

Ciudad Universitaria, D.F., Febrero 28 del 2002.

MAESTRO ARTURO A. SILICEO CASTILLO.

SR. DR. **FRANCISCO VENEGAS TREJO.**
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM.
P r e s e n t e .

Por este conducto me dirijo a usted a fin de hacerle saber que el alumno **ENRIQUE LORENZO CARRILLO GALLEGOS** ha concluido su trabajo de tesis profesional titulada **"NECESARIA UNIFICACIÓN DE LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES DISPERSAS EN EL PODER EJECUTIVO AL PODER JUDICIAL"**, bajo la dirección y asesoría del suscrito.

Ahora bien, considerando que el trabajo reúne los requisitos indispensables para su aprobación por parte del suscrito, remito la tesis de mérito para los trámites conducentes.

En efecto, el alumno **CARRILLO GALLEGOS** realizó una investigación de corte universitario, en que después de analizar las funciones propias del Poder Público en México y apreciar que varias de índole jurisdiccional se encuentran inmersas en el Poder Ejecutivo, propone que sean llevadas al Judicial, a fin de que éste sea el único Poder que tenga facultades de dirimir controversias mediante la aplicación del Derecho al caso concreto, lo que hace de su trabajo recepcional, un estudio serio y digno de dar pauta al examen profesional respectivo.

La aprobación de mérito también se hace en atención a que en el desarrollo del trabajo recepcional, el sustentante utilizó la bibliografía básica sobre Derecho Constitucional y garantías individuales, habiendo consultado la legislación primaria de diversas entidades federativas para hacer un estudio comparativo de lo que en México a nivel estatal se prevé en materia jurisdiccional, lo que enriquece tanto las ideas del sustentante, como la doctrina citada en la tesis, lo que motiva que ese trabajo recepcional sea aprobado.

Cabe señalar que de las indicaciones que se le hicieron al sustentante en las diversas horas de asesoría y análisis del trabajo recepcional de referencia, se acataron las observaciones tanto por lo que hace al fondo como a la forma en relación a su examen profesional escrito, por lo que considero que es apto para que sirva de base para la sustentación del examen oral.

Sin otro particular por el momento, le reitero la seguridad de mi amistad y mi respeto a su persona.

POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU.

Cd. Universitaria, D.F., febrero 7 del 2002.

Lic. **ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE**
Profesor de la Facultad de Derecho
de la UNAM.

Dedico esta tesis a la memoria de mis Maestros, Lic. Abel C. Vicencio Tovar, Lic. Víctor Carlos García Moreno y Lic. René Ramón Rosales Hernández, con cariño y un enorme agradecimiento por su apoyo, su cátedra, su amistad y su ejemplo.

Igualmente dedico este trabajo a la memoria del Lic. Sergio Uriel González Domínguez, el inolvidable "Wenche", quien debió tener en sus manos un ejemplar como éste, pero hace poco Dios decidió ahorrarle tal molestia.

A la memoria también del Lic. Salvador Peniche Arévalo, del Lic. Alfonso Alvires Friscione, y del Lic. Carlos Castillo Peraza.

Dedico especialmente este trabajo a los cuatro pilares fundamentales de mi vida, mi Padre, mi Madre, Luisa y Claudia, sin quienes no tendría yo razón de existir y muy especialmente tanto a la Tili como a la memoria de la Tía Chatita Muñoz, Mamá Corra y el Ing. José A. Gallegos, así como de Mamá Julie, Papá Nano, Paco Sierra y demás quienes también debieron estar aquí, pero ni modo, así es el Gran Jefe, a quien doy gracias de todas formas.

Igualmente dedico éste trabajo a mis Maestros, a quienes enlisto con enorme agradecimiento y por orden de aparición: Prof. Patricia Quiroz Marrón, Prof. Felipe Martínez, Prof. Eduardo González de Salceda, Prof. Víctor Arévalo Ulibarri, Lic. Rodrigo Franyutti, Dip. Salvador Abascal Carranza, Prof. Gabriel Ortiz, Lic. Raquel Sagaón, Lic. Alberto F. Senior, Mag. Guillermo Vázquez Alfaro, Lic. Joaquín Martínez Alfaro, Dr. Jorge Mario Magallón Ibarra, Dr. Rafael Márquez Piñeiro Lic. Margarita Fusch Bobadilla Dr. Eduardo López Betancourt, Lic. Héctor Molina González, Francisco Rivera Alvelais, Dr. Eduardo Elías Musi, Dr. Raúl Cervantes Ahumada, Lic. Enrique Martínez del Sobral, Lic. Enrique Larios Díaz, Lic. Porfirio Marquet Guerrero, Lic. Enrique Quiroz Acosta, Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, Lic. Jorge A. Lara Rivera, Lic. Alfonso Muñoz de Cote, Lic. Francisco Venegas Huerta, Lic. Alberto del Castillo del Valle, Dip. Ma. Elena Álvarez de Vicencio, Dr. Carlos

INDICE.

"Necesaria Unificación de las Funciones Jurisdiccionales Dispersas en el Poder Ejecutivo al Poder Judicial".

Capítulo I. La División de Poderes en el Estado.
a).- Características básicas del Estado. p. 3
b).- Definición del concepto Poder p.21
c).- Poder Legislativo.
1.- Marco Constitucional. p. 30
2.- Facultades Formal y Materialmente Legislativas. p. 45
3.- Facultades Formal y No Materialmente Legislativas. p. 55
4.- Justificación. p. 65
d).- Poder Ejecutivo.
1.- Marco Constitucional. p. 65
2.- Facultades Formal y Materialmente Ejecutivas. p. 72
3.- Facultades Formal y No Materialmente Ejecutivas. p. 77
4.- Justificación. p. 81
e).- Poder Judicial.
1.- Marco Constitucional. p. 83
2.- Facultades Formal y Materialmente Jurisdiccionales. p. 90
3.- Facultades Formal y No Materialmente Jurisdiccionales. p. 97
4.- Justificación. p. 102

Capítulo II. El Poder Judicial.
a).- Evolución Histórica del Poder Judicial. p. 105
b).- El Judicial como un Poder de la Unión. p. 123
c).- Integración. p.126
d).- Facultades y Competencias. p. 129
e).- La Administración de Justicia. p. 141
f).- Garantías Individuales en la Administración de Justicia. p. 143

Capítulo III. Los Tribunales Administrativos.
a).- La Justicia Administrativa. p.157
b).- Justificación, Clasificación y Evolución Histórica de los Tribunales Administrativos. p.159
c).- Tribunales Administrativos Vigentes. p. 167

Capítulo IV. Necesaria Unificación de las Funciones Jurisdiccionales Dispersas en el Poder Ejecutivo al Poder Judicial.
a).- Derecho Constitucional Estatal Comparado. p. 185
b).- Conveniencia de la Unificación de la Administración de Justicia en el Poder Judicial en México. p. 217

Conclusiones. p. 235
Bibliografía. p. 242

Introducción.

La presente monografía de tesis presenta un análisis histórico constitucional de la estructura del Poder Judicial de la Federación como uno de los Poderes de la Unión y como un elemento fundamental en la reforma del Estado mexicano.

De igual manera, se presenta un estudio de derecho comparado de las Constituciones Políticas de algunos Estados integrantes de la Federación, con el cual se demuestra la viabilidad de incorporar las funciones jurisdiccionales que en materia laboral, laboral burocrática, fiscal, administrativa y agraria tiene actualmente adscritas el Poder Ejecutivo Federal, para que sean incorporadas como tribunales especializados en cada una de esas materias pero incorporados al Poder Judicial de la Federación con todas las consecuencias jurídicas que eso implica.

Además, se demuestra por ese mismo estudio de derecho comparado la posibilidad de otorgar mayores facultades al Poder Judicial de la Federación, concretamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en las materias relativas a su estructura y funcionamiento como sucede ya en varios estados de la Federación así como el permitirle presentar su proyecto de Presupuesto de Egresos cada año, directamente a la Cámara de Diputados y no al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda, generando así la posibilidad de que no pueda reducirse el Presupuesto del Poder Judicial de la Federación, con lo que podremos contar efectivamente con la posibilidad de que se imparta justicia de manera pronta y expedita como señala la Constitución y que quede al alcance de más mexicanos.

CAPITULO PRIMERO

La División de Poderes en el Estado

a).- Características Básicas del Estado.

La Reforma del Estado Mexicano, no sólo debe referirse a las cuestiones políticas que en los últimos años han ocupado de manera muy importante al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. Es cierto que en el escenario de transición política que aún recorre la República, se deben actualizar leyes y conductas por parte de las autoridades pero, desde nuestra perspectiva, la construcción de nuevas instituciones, acordes con los ajustes democráticos que México tiene que seguir elaborando, tiene que incluir al Poder Judicial de la Federación y, al ser éste más fuerte, más independiente y más calificado, habrá de permear ese efecto hacia los poderes jurisdiccionales de los integrantes de la Federación para así, lograr llevar una administración de justicia de mejor calidad y más expedita a la mayoría de los mexicanos.

Sin embargo, consideramos que la Reforma del Estado Mexicano, así con mayúsculas, implica mucho más que una simple modificación de las facultades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. No. Sin duda alguna, debemos incorporar a esa actualización, auténticamente republicana, al Poder Judicial. La mejor forma de hacerlo es, desde nuestro punto de vista, asignando por primera vez en este siglo, el enorme y trascendental peso específico que la existencia del Poder Judicial implica para la división de poderes del Estado Mexicano.

En este orden de ideas, y en congruencia con lo manifestado por el ilustre maestro, Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, "debemos de recordar que un pueblo que no goza de la paz que genera la confianza en la justicia (que en el caso que nos ocupa representa la fortaleza e independencia del poder jurisdiccional), está

propenso a precipitarse en la abyección" [1]. Justo esta última, es la fatal consecuencia que los regímenes totalitarios, o cuasi totalitarios ocasionan a los ciudadanos. "Si la justicia llegare a desaparecer, no tendría más valor la vida del hombre sobre la tierra", señaló correctamente el filósofo Emmanuel Kant [2].

Precisamente, para lograr una mejor y más pronta aplicación de la Justicia, es por lo que proponemos la teoría a desarrollar en el presente trabajo.

Antes que nada, compete mencionar cuales son las características básicas del Estado, un estado moderno, en el que debe inscribirse el Estado Mexicano.

El concepto de Estado, ha sido objeto de distintos estudios a través de la historia, y no ha sido una tarea fácil definirlo. Complejo como es, el Estado ha sido cuestionado desde la justificación de su existencia hasta las distintas formas que debe adoptar para su organización y funcionamiento.

A fin de cuentas, no podemos olvidar que tan sólo en este siglo, los Estados del tipo totalitario existentes en la tercera década, concretamente el *facista* italiano de Benito Mussolini y el *nacional-socialista* del Tercer *Reich* alemán, ideado por Adolf Hitler, justificaron su existencia al confrontar ideológica, política y militarmente a otros estados que en su concepción y origen, eran totalmente distintos y opuestos. Me refiero a la dictadura socialista de José Stalin, nacida de la revolución bolchevique de 1917 e inspirada ideológicamente en el Comunismo de Karl Marx y su adición posterior a cuenta de Vladimir I. Lenin, como líder del citado movimiento. Y me refiero también a la democracia occidental expresada en sus dos vertientes: la Monarquía Parlamentaria, principalmente representada por el Reino Unido, añeja y tradicional desde su creación en el siglo XIII por conducto de la "Carta Magna" expedida y exigida al Rey Juan Sin Tierra en 1215, entendida como el origen del régimen británico que habría de conquistar

[1] Burgoa Orihuela, Ignacio. Necesaria Reivindicación del Prestigio del Poder Judicial. Ed. Unión Gráfica. México 1992. P. 6.
[2] Op. Cit. Idem.

con el paso del tiempo mayores derechos para el Parlamento y los súbditos hasta convertirse en el Estado progresista y democrático de hoy [3]. Y por otro lado, la República clásica, tradicional, representada por la "Francia libre" de Charles de Gaulle, que en su momento formó parte de las naciones de abolengo monárquico, hasta la Revolución Francesa de 1789 que generó un alud de ideas y teorías sobre el Estado y por supuesto, los Estados Unidos de América, la antítesis del estado Soviético, aunque su aliado estratégico, en tanto que enemigo de Alemania, Italia y otra monarquía, totalitaria y cuasi-teocrática, de tradición milenaria: el Imperio Japonés de Hirohito.

Como todos sabemos, esa conflagración, la más cruenta de la historia, fue la Segunda Guerra Mundial, desarrollada del 1o. de Septiembre de 1939, con la invasión alemana a Polonia al 2 de Septiembre de 1945 con la rendición japonesa a bordo del acorazado norteamericano "Missouri", anclado en la bahía de Tokio [4].

Consecuencia de esa guerra y de la evidente perniciosidad que para el mundo significaron esos modelos de estados totalitarios, las Naciones Unidas consideraron como no democráticos e inadmisibles los Estados en el mundo que no contaran con el principio de la División de Poderes al que nos referiremos más tarde, y que fue ideado por Montesquieu hace ya más de dos siglos. Y fue precisamente en ese tiempo cuando se empezaron a generar las primeras constituciones políticas de los diversos nuevos regímenes, pues constituían las actas de nacimiento de los Estados que se creaban y es en ese entonces cuando se empieza a desarrollar el estudio del Derecho Constitucional como ahora lo conocemos.

El Derecho Constitucional, involucra primordialmente el estudio del Estado en su aspecto jurídico fundamental, en tanto que sujeto principal de la imputación

[3] Abascal, S. Navarrete, T. Laborie, A. Los derechos humanos al alcance de todos. Ed. Diana. México 1991. P. 15.
[4] Encyclopaedia Britannica. Ed. Encyclopaedia Britannica, Inc. Chicago, IL. U.S.A. 1970. Tomo 23, pags. 734- 799.

normativa. El Estado, dice Burgoa Orihuela, "no es sólo territorio ni población, pero tampoco su concepto debe contraerse al poder ni al orden jurídico. Como totalidad, el Estado se integra con partes interrelacionadas real y lógicamente, de lo que se deduce que su concepto debe ser el resultado sintético de la aprehensión y del análisis conjunto de todas ellas" [5].

En efecto, el Estado es un ente complejo que ha sido analizado en distintas etapas, de formas diversas y generando inclusive opiniones encontradas. "El Estado no es únicamente un *poder* como resultado de la diferencia entre gobernantes y gobernados, como lo sostiene Duguit, o un *poder institucionalizado* como lo pretende Georges Bourdeau, ni tampoco un *orden jurídico normativo* como lo proclama Hans Kelsen y mucho menos un *aparato coercitivo* conforme el pensamiento de Marx y Lenin".[6] Las teorías que aseveran que el Estado es un poder - coactivo o institucionalizado - o un orden jurídico, cometen el error de identificarlo con uno de los elementos que componen su ser esencial, sin advertir que lógica y realmente tras del poder y del Derecho está un elemento que los genera y produce, cual es el pueblo o nación, o al menos un grupo o una persona dominante, que al desplegar el uno crea el otro y lo impone. Además, ninguna de tales teorías puede explicar por qué el Estado es sujeto de derecho y obligaciones interior y exteriormente, pues es evidente que el solo *poder* como actividad, fuerza o dinámica, y el Derecho como conjunto de normas, no tienen esa capacidad" [7].

Al mencionar la relación que tiene la Teoría General del Estado con la Sociología, encontramos la coincidencia de Alberto F. Senior, con la cita anterior, al afirmar que "el Estado es la estructuración u organización a través de las leyes y el poder de una colectividad; se configura cuando los hombres se agrupan entre sí regidos por las mismas leyes y obedeciendo a ciertos poderes, así como habitando el mismo territorio. Pues bien, el Estado no puede existir sin que exista

[5] Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Undécima Edición. México 1997. Págs. 91-94.
[6] Op. Cit. Idem.
[7] Op. Cit. Idem.

una *vinculación interhumana*. Es o consiste en la vinculación de varios hombres, a través de la ley y del poder y que viven sobre un determinado territorio. Por lo mismo, la Teoría General del Estado es una ciencia que se refiere a una clase o especie de fenómenos interhumanos, a un tipo de relación interhumana y en consecuencia, dicha disciplina es social[8].

En este orden de ideas, las teorías que hacen consistir al Estado en un poder, bautizadas por el Doctor Burgoa como "potencialistas", se pueden descalificar por incongruentes, pues se niegan a admitir la existencia de un soporte necesario para ese *poder*, como elemento de la vida estatal. "El *poder* es energía, actividad, fuerza dinámica y es imposible que se produzca y genere sin un elemento distinto a él pero del cual dimana"[9]. Remata el Maestro Emérito: "La energética social no se causa sin la sociedad misma, es decir, sin un sujeto que implique su fuente y su asiento"[10].

En efecto, es la sociedad, la nación, que conforma un conjunto de personas que comparten una cultura, idioma, costumbres y por supuesto, normas, la que da origen y razón de existir al Estado, el cual se dota cotidianamente de la participación de la ciudadanía en la vida pública, para funcionar de manera legítima (por ejemplo, a través del voto que conforma el gobierno), correcta (con apego a la norma suprema o la ley que regula y justifica los actos que el Estado realiza) y por lógica, permanente, pues en todo tiempo, mientras exista ese conglomerado social que provee de vida a un país determinado y delega el poder en un Estado, a través de sus órganos de gobierno, deberá existir a su vez aquél, para organizar, gobernar y conducir los destinos de los ciudadanos y de la sociedad en general, de quienes depende su existencia. Al respecto, insiste

[8] Senior G., Alberto F. Sociología. Ed. Porrúa. Undécima Edición. México 1990. Pág. 95.
[9] Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Undécima Edición. México 1997. Pág. 92.
[10] Op. Cit. Idem.

Burgoa, "un Estado, sin población, es inconcebible dentro de cualquier tipo ideal"[11].

Las mencionadas teorías *potencialistas*, reputan a la población como condición y no elemento de existencia del Estado. "El elemento, es un factor constitutivo del ser, una parte integrante del todo que este entraña. Si se niega que la población sea un elemento constitutivo del Estado, se le coloca fuera de él, *ergo*, sin ella el Estado *es*. Por ende, sin población el Estado tiene "esencia", que las citadas teorías hacen residir en el poder, o sea que, conforme a ellas, el Estado-poder tiene substancialmente *per-se* lo que no es válidamente admisible en sana lógica, ya que no puede haber poder sin algo que lo sustente y del que emane. Por otro lado, si la población es una "condición" de existencia - no de esencia - del Estado, éste no puede *existir* sin ella, aunque puede *ser* sin ella, lo que revela una sutileza bizantina que se puede expresar del modo siguiente y que no deja de traducir cierta contradicción: sin población el Estado es un ser - poder - pero no puede existir sin ella, lo que equivale a afirmar que sin población el Estado es un ser inexistente[12].

A su vez, Hans Kelsen señalaba que el Estado es "la sociedad jurídicamente organizada". Esto es, el maestro austriaco señalaba que el Estado emanaba como institución jurídica, del Derecho Positivo que lo creaba y le asignaba distintas atribuciones y facultades. El orden jurídico, como conjunto de normas positivas, no se crea sin una causa eficiente. Esta causa necesariamente es un poder que tiene como finalidad establecer el Derecho, que es un producto cultural en cuya formación interviene forzosa e ineludiblemente la mente humana. Por tanto, si el Estado es el orden jurídico, y si éste debe siempre reconocer una causa que es el poder, luego el Estado emana del poder, el cual a su vez, brota de un ente que lo origina y en el que se asienta.

[11] Op. Cit. Idem.
[12] Op. Cit. Idem.

Este proceso lógico enlaza, en una vinculación de puntual causalidad, al orden jurídico, al poder y a la comunidad. De esto deducimos que si el Estado fuese sólo el orden jurídico, se preferirían los otros dos elementos, como lo pretende Kelsen, lo que significa que, para el ilustre jurista vienés, el poder y la comunidad son ajenos a la esencia de la entidad estatal y es inconcuso, que sin ellos no puede haber Estado ni Derecho[13].

Coincide una vez más Alberto F. Senior al señalar que "los hombres, viviendo en sociedad, pueden con frecuencia, perseguir fines opuestos, o los mismos fines por caminos encontrados". Cuando esto ocurre "las conductas se interceptan o interfieren por la acción de unos y otros y, entonces, surgen los conflictos entre los componentes de esa agrupación. Estos conflictos se resuelven, en forma natural y primitiva, por el uso de la fuerza, y triunfa el que más la tenga. Esta manera natural de resolver los conflictos que se suscitan entre los miembros de un grupo, redunda en un perjuicio para la comunidad, que iría a la destrucción paulatina; dicha situación significa un permanente estado de guerra entre sus componentes. Es cuando, por una necesidad de conservación del grupo, de seguridad y tranquilidad, se requiere encontrar una solución distinta a los conflictos que puedan surgir en su seno. Por la necesidad de conservarse, la sociedad requiere valerse de medios pacíficos para dirimir los conflictos que surgen dentro de ella. Es así como se elabora un conjunto de reglas que venga a resolver y satisfacer la necesidad de hacer posible la convivencia pacífica de los miembros de una sociedad. Éste es su origen y ésta su finalidad primordial. Erigirse en un conjunto de reglas que gobiernan obligatoriamente las actividades de los componentes de un grupo humano, y que diriman en forma pacífica los conflictos que se susciten entre los hombres". Su finalidad es pues - continúa A. F. Senior - "eminentemente social. La existencia del Derecho no se concibe fuera de la colectividad. Para un individuo aislado es absurda la existencia de las normas jurídicas (para él son las normas morales), puesto que éstas tienen como finalidad específica y esencial amortizar las interferencias que se producen entre los

[13] Op. Cit. Idem.

diversos componentes de la sociedad. El Derecho justifica su existencia dentro de la sociedad, en la colectividad. Nace por la sociedad y para la sociedad, se engendra en ella y su finalidad es conservarla. En consecuencia, el Derecho no puede concebirse fuera de la sociedad puesto que de ella nace y a ella se dirige"[14].

Por lo tanto, el Estado no es únicamente poder y orden de derecho, sino un ente con personalidad, es decir, con capacidad jurídica, que se desempeña por una energía - poder - y que se otorga por la norma jurídica - derecho -, pero siempre imputable a un sujeto - Estado -. Todo poder, sin un sujeto del que derive y que lo despliegue es inconcebible, y todo conjunto normativo sin el sujeto que por medio de ese poder lo elabore primariamente, ni siquiera puede suponerse con validez lógica.

En cierto modo, señala Burgoa, Heller aduce a ese sujeto como fuente del poder y del derecho al hablar de "la unidad soberana organizada de decisión y acción", pues la organización ya entraña a un ente organizado, o sea, estructurado mediante órganos vinculados unitariamente. Otra referencia a considerar es la definición de Acosta Romero que señala que "el Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración, que persigue determinados fines mediante actividades concretas"[15].

El Estado, señala Kaplan, "se instala como realidad objetiva y como institución social. Van cristalizando los intereses de los agentes que constituyen y hacen funcionar su aparato. Se reconoce cada vez más ampliamente la aptitud del estado y sus agentes para asumir y ejecutar tareas cada vez más numerosas y diversas. En consecuencia, el Estado tiende a crecer y proyectarse mas allá de

[14] Senior G., Alberto F. Sociología. Ed. Porrúa. Undécima Edición. México 1990. Pág. 96.
[15] Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo. Porrúa. Novena Ed. Pág. 60.

las justificaciones y motivaciones originarias. Extiende y consolida sus tendencias de desarrollo, sus ámbitos de injerencia, sus poderes. Cuanto más independencia relativa adquiere el Estado, más y en ciertos casos, mejor, tiende a cumplir las funciones asignadas por el cúmulo de necesidades y demandas provenientes de la estructura socioeconómica"[16].

En efecto, el Estado moderno, debe actualizarse y generar los cambios que le permitan acceder a la mejor realización de sus obligaciones, en beneficio de la población, de la nación, la cual, como ya describimos con antelación, es la fuente de la que emana su poder, justificación y razón de su existencia. Un Estado anacrónico, obsoleto y estático no sirve para sociedad alguna. Es por ello que, a través de sus poderes, el Estado se arroga de las facultades y reformas jurídicas necesarias para estar al día, lo mejor posible, en la obligatoria y socialmente reclamada consecución de sus finalidades fundamentales.

Por supuesto, y previo a lo anterior, en el Estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero indispensables para el cumplimiento de esas finalidades esenciales. Los primeros son la Población, el Territorio, el Poder Soberano y el Orden Jurídico Fundamental, y los segundos son el Poder Público y el Gobierno.

La Población, "expresa el total de seres humanos que viven en el territorio de un Estado"[17]. Es el elemento humano del Estado, en tanto que constituye la suma de sujetos que tienen el carácter de gobernados, o destinatarios del poder público. Independientemente de los grupos que puedan constituirla, todos los individuos que la forman se incluyen en esta descripción pues son todos centros de imputación normativa, esto es, del orden jurídico que forma parte del Estado y es aplicado a través de sus distintos organismos. Por ello, "la población, como

[16] Kaplan, Marcos. Estado y Sociedad. Ed. U.N.A.M., Segunda Reimpresión. México 1983. Pág. 163.
[17] Serra Rojas, A. Ciencia Política. De. Porrúa. Tomo I, P. 264. De. 1971.

elemento humano del Estado, pese a su implicación diversificada, sólo es concebible bajo esa tesitura jurídica, la cual lógicamente se extiende a considerarla, en su dimensión total, como destinataria del poder público del Estado, es decir, como el sujeto sobre el cual éste ejerce su imperio"[18].

La población puede comprender a la nación o pueblo como elemento humano mayoritario, y a grupos extranacionales o extrapopulares minoritarios, los cuales, en el proceso lógico de formación del Estado, no tienen participación alguna. La nación o pueblo, como comunidad natural culturalmente unitaria, no sólo es anterior al Estado, sino la causa originaria de su creación. El Estado podrá dar unidad política y jurídica a varias comunidades nacionales pero, como lo testimonia la historia, no puede ser anterior a ellas.

El Estado, surge para la nación como un medio que da a ésta unidad política y jurídica y como una entidad para que la nación realice sus fines trascendentes. El Estado se hizo para el hombre y no el hombre para el Estado. Los individuos o grupos sociales y de cualquier índole que integran la nación, son el elemento humano sobre el que actúa el Estado, a través de las distintas funciones en que se desarrolla su poder o actividad. Son los *gobernados* frente a quien los órganos del Estado, es decir, los *gobernantes*, ejercen el poder Estatal dentro del orden jurídico fundamental.

En conclusión se advierte, la triple relación que existe entre el Estado y la nación: "la causal, la teleológica y la jurídica"[19]. En la primera, la nación es el factor creativo del Estado; en la segunda, el elemento en beneficio del cual realiza sus fines; y en la tercera, el ámbito humano en que ejercita su poder encauzado por el Derecho. En otras palabras, la nación es el origen y destino de los intereses y trabajo particulares o de grupo, el bien común de esa sociedad que le da vida es

[18] Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Undécima Edición. México 1997. Pág. 95.
[19] Op. Cit. Pág. 97.

su finalidad y la observancia y cumplimiento de la ley es la garantía de su permanencia y su éxito.

El Territorio, no es sólo el asiento permanente de la población, de la nación, o las comunidades que la forman. Es el elemento físico que comparte y en el que convive un grupo humano determinado, señalado o distinguido de otros por aspectos geográficos, orográficos, recursos naturales, y demás características que influyen en la identificación una comunidad o nación. El Territorio reviste importancia pues es el espacio donde se ejerce el poder Estatal o *imperium*. Burdeau lo define como "cuadro de competencia y medio de acción"[20]. Delimita la independencia espacial de un estado con otros, espacio de vigencia y aplicación de las leyes (territorialidad), fuera del cual carecen de eficacia normativa y posibilidad de ejecución (extraterritorialidad).

Como medio de acción del Estado, el Territorio es un instrumento del poder del Estado, puesto que constriñe y vigila dentro de su espacio geográfico delimitado a los habitantes que en él residen. Por supuesto, el territorio es el ámbito de competencia, producción económica, protección y defensa exterior del Estado. Entre el Estado y el Territorio existe una relación de *imperium* mas no de *dominium*, lo que quiere decir que el Estado no es dueño o propietario del territorio pues no ejerce un derecho real, como la doctrina civilista lo concebiría, sino - según Burdeau - en todo caso se trataría de un "derecho real institucional"[21], ya que, en todo momento es la institución del Estado la que presta su servicio, protección, y vigilancia al elemento humano o nación dentro de los límites de ese territorio que pertenece a todos pero es dominado por el elemento estatal.

De lo anterior concluimos que en ningún momento puede existir entidad estatal sin espacio territorial que lo delimite y distinga. Cita el maestro Burgoa a Biscaretti "en los casos en que falte algún territorio estable (como sucedió con los

[20] Op. Cit. Pág. 161.
[21] Op. Cit. Idem.

hebreos esparcidos por todo el mundo hasta el año de 1948 en que surgió el Estado de Israel) o aquél no aparezca relacionado permanentemente con el pueblo que vive sobre él (como es el caso de los pueblos nómadas) entonces no hay estado, por lo menos en el sentido que se le confiere hoy con la indicada expresión"[22].

El territorio del estado lo forma la superficie terrestre o continental del planeta, el mar territorial, la plataforma continental, los zócalos submarinos, el subsuelo, el espacio aéreo y el mar patrimonial o zona económica exclusiva, no sólo comprende el que suele llamarse continental sino también el mar territorial y el espacio aéreo, como lo establece el artículo 42 de la Constitución[23]. En cuanto al mar territorial, su extensión se fija por las normas del Derecho Internacional Público y por los tratados internacionales correspondientes. (12 millas náuticas, es decir, 22.22 km, sobre el cual se ejerce plena soberanía, sin mencionar que el Derecho del Mar ha señalado como mar patrimonial y zona económica exclusiva hasta las 200 millas náuticas)[24]. Por lo que atañe al espacio aéreo, el estado tiene en las capas aéreas existentes sobre su territorio, "derechos de policía y sobre vigilancia" como sucede con el mar territorial[25].

De lo anteriormente expuesto se desprende que el territorio, como elemento del estado es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el que se ejerce el *imperium* o poder público estatal, a través de las funciones legislativa, administrativa o ejecutiva y judicial o jurisdiccional. Es la demarcación geográfica dentro de las que dichas funciones son desempeñadas.

Sin embargo, para poder ejercitar dichas funciones, el Estado necesita de otros tres elementos que le permiten, de manera legítima, permanente y

---

[22] Op. Cit. Idem.
[23] Acosta Romero, Curso Gral. Derecho Admvo. Porrúa. P. 62.
[24] Vargas, Jorge A. La Zona Económica Exclusiva de México. Ed. V Siglos, 1a. edición, México 1980. Pág. 7.
[25] Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Undécima Edición. México 1997. Pág. 162.

justificada, cumplir con el desempeño de sus funciones como representante y director de la política, la economía y por supuesto la sociedad que conforma una nación. Esto es, que con los elementos que a continuación se describen, el Estado se provee y provee a su vez a esa población de los poderes por medio de los cuales ejerce su función legislativa, que crea y modifica las normas que conforman el orden jurídico fundamental; su función ejecutiva o administrativa, que gobierna, conduce, ejecuta y acata lo que dichas normas le permiten o no hacer en aras de cumplir con los objetivos del Estado; y su función judicial o jurisdiccional que es y debe ser siempre la que dirima las diferencias que entre los distintos individuos o personas, ya sean físicas o jurídicas, se llegasen a presentar, actuando siempre conforme a lo establecido por el orden jurídico vigente, y dispuesto siempre a utilizar, de ser necesario, el monopolio legal de la violencia o facultad de ejercer la fuerza para que los individuos o gobernados cumplan con esta importantísima potestad que al Estado se le confiere.

"No es posible, en efecto imaginarse al estado ni concebir su implicación o consistencia sin los conceptos de Soberanía, Poder Constituyente y Poder Público"[26].

Etimológicamente, soberanía significa "lo que está por encima de todo (de "súper", sobre, se formó "superanía", "soberanía", palabra que según otros deriva de "súper omnia", sobre todas las cosas)[27].

El concepto de Soberanía ha sido muy discutido respecto de la certeza del término. Sin embargo la mayoría de las teorías coinciden en que existe en efecto esa característica en todos los estados que los hace independientes de los demás, respetados por ellos, y consecuentemente admitidos por la comunidad internacional. Es una fuerza que la sociedad sabe que existe, y así lo siente en su vida cotidiana, al sentir una diversidad de actos que sabe que emanan del poder

[26] Op. Cit. Pág. 189. Tena Ramírez, Felipe. DCM. P.19).
[27] Op. Cit.

público, del estado, o de alguno de sus poderes u órganos de gobierno. A su vez, cada ciudadano se sabe y se siente sujeto de la jurisdicción de ese estado, al cual considera que pertenece y por supuesto se siente plenamente identificado con él.

El maestro Luis Recaséns, señala con acierto "encontramos al Estado formando parte de nuestra vida y nos encontramos nosotros formando parte del Estado. Prácticamente nos referimos a él, lo sentimos gravitar sobre nosotros imponiéndonos exigencias, nos enrolamos a veces a su servicio con entusiasmo; otras lo sentimos como obstáculo para nuestros deseos, sabemos que sin él, la vida nos sería imposible o por lo menos muy difícil pero también en ocasiones llega hasta exigirnos el sacrificio de la vida; en la medida en que hacemos política, nos afanamos para conseguir que sea de un determinado modo, nos hayamos como ingredientes de él, lo consideramos como una magnitud transindividual, no lo hemos percibido en su auténtico y total ser, pero lo vemos actuando en manifestaciones varias, como actividad legislativa, como administración, como ejército, como policía, etc., nos parece simbolizado en un escudo, en una bandera, en un himno; nos dirigimos a él pidiéndole que haga determinadas cosas y también nos enfrentamos a él en demanda de que no haga, de que se abstenga, de que nos deje en libertad de realizar nuestros quehaceres propios e individuales, que no quisiéramos ver violados por su intervención. Y, sin embargo a pesar de ser el Estado cosa tan próxima a nosotros, con el que estamos en trato tan constante, cuando tratamos de apresar su esencia, de determinar su ser, de encerrarlo en un concepto unitario, se nos escapa: vacilan todas las representaciones que del mismo nos habíamos formado"[28].

En efecto, sabemos y sentimos que el Estado ahí está, pero la doctrina disiente respecto de donde emana o en donde reside esa soberanía. Implica en parte, la "autarquía" de la que hablaba Aristóteles, que según Jellinek significaba autosuficiencia. Los romanos se refirieron a las expresiones "maiestas", "potestas" o "imperium" que significaban la fuerza de dominación y mando del pueblo

[28] Recaséns, Luis. Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa. Vigésima edición. México, Pág. 248.

romano. Sin embargo, para el maestro Tena Ramírez, el término es tan ambiguo que ha llegado a comprender los más disímiles y contradictorios significados. "En la polémica política puede ser discutido si el origen de la soberanía es atribuido a la divinidad o a la comunidad popular, o a una estirpe por herencia; pero lo permanente es que el contenido de la soberanía consiste en la potestad de imposición del orden jurídico, o sea la potestad de gobierno"[29].

Por fin, ¿de dónde emana esa soberanía?. Entre los partidarios de la soberanía del estado figuran Bluntschli, Jellinek, Esmein, Bielsa, De la Cueva, Serra Rojas, y otros autores. Compartiendo con Burgoa la idea de que el poder soberano radica en el pueblo o nación y de que el poder estatal es distinto de él, figuran Sánchez Viamonte y Aurora Arnáiz. Otros como Kelsen y Tena Ramírez hacen radicar la soberanía en la Constitución y a su vez la niegan Duguit y Friedrich[30].

"La soberanía es un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada dentro de la sociedad humana que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se desplieguen en su seno por los diversos entes individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que componen a la colectividad o se encuentran dentro de ella, debiéndose agregar que el Estado, como forma en que se estructura y organiza un pueblo, al adquirir sustantividad propia, al revestirse con una personalidad jurídica y política *sui generis*, se convierte en titular del poder soberano, el cual, no obstante, permanece radicado real y socialmente en la nación. Para explicar estas consideraciones se debe recordar que la soberanía es única, inalienable e indivisible, sin que, por ende, existan dos soberanías, una imputable al pueblo o nación y otra al Estado. Conforme a esta premisa, el Estado es soberano como persona jurídica en que el pueblo o la nación se ha organizado política y normativamente, residiendo su soberanía en su propio elemento

[29] Terán, Juan Manuel. Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa. Décima edición. México, 1986. Pág. 135
[30] Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Undécima Edición. México 1997. Pág. 242.

humano. La soberanía estatal, según la tesis de la personalidad del Estado que es la que adoptamos, se revela en la independencia de este frente a otros Estados en cuanto que ninguno de ellos debe intervenir en su régimen interior, el cual sólo es esencialmente modificable o alterable por su mismo elemento humano que es el pueblo o la nación, a los que corresponde la potestad de autodeterminación (soberanía popular o nacional)"[31].

Aún cuando se describe lo anteriormente aseverado por el maestro Burgoa desde un punto de vista teórico, pues como el mismo advierte, la realidad política suele modificar las circunstancias en que una nación consigue para sí la autodeterminación, consideramos que el planteamiento previamente descrito es el más afortunado. En el entendido de que el Estado encuentra su razón de ser y la justificación de su existencia en la sociedad o nación, es consistente que en ella resida y emane la soberanía como elemento formativo del Estado y que éste se convierta en su depositario idóneo y absoluto, garante de la misma tanto interna como externamente, en el entendido de que el orden jurídico fundamental, a través de la Ley Suprema o Constitución, habrá de determinarle ciertas competencias y limitaciones para el ejercicio de esa soberanía, por ejemplo en tratándose de una distribución de competencias por distintos niveles de gobierno, como ocurre en el caso de nuestra Federación. En lo externo, cuando se habla de la violación a la soberanía de algún Estado hacia otro, se entiende que ha existido una agresión, una intromisión, o una violación, ya sea a sus normas, competencias, ciudadanos, y por supuesto a su integridad física en tanto que custodio de un territorio.

Cuando lo anterior sucede, el Estado actúa conforme a las facultades que el orden normativo le confiere (el Maestro Tena Ramírez apunta: "Llamemos, pues, soberanía, a la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de una ley suprema, que tiene una nación"[32]. Esto es, responde de

[31] Op. Cit. Pág. 245. 28BIS.-Tena Rmz. DCM, p.19.
[32] DCM, P.19.

forma tal que resuelva el problema o cuestión que se presenta, conforme a las disposiciones vigentes, ya sea constitucionales o legales, sin excederse o extralimitarse de lo que ellas le ordenan. Por ejemplo, la Constitución General de la República ordena específicamente cuales son las competencias de la Federación, los Estados y los Municipios, obligándolos a actuar en consecuencia sobre distintas materias, tanto a sus poderes ejecutivos como legislativos. A su vez, y como nuevo ejemplo, la Norma Suprema delinea en su artículo 89 fracción octava, la facultad del Presidente de la República - en su calidad de Jefe del Estado mexicano - de declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley que para el efecto expida el Congreso de la Unión, como una eventual respuesta a una agresión extranjera (hecho que ya ocurrió, en la vigencia de la Constitución actual, al declarar el entonces Presidente Manuel Avila Camacho, en mayo de 1942, la guerra al Tercer *Reich* alemán y sus aliados, Italia y Japón, cuando submarinos de aquel hundieron seis buques mexicanos en el Atlántico norte). Ambos ejemplos no son actuaciones soberanas o actos de soberanía propiamente, toda vez que, como ya dijimos, la soberanía reside y emana en todo momento del elemento humano o nación y porque son situaciones que contempla el orden jurídico, dentro del cual y conforme al cual reacciona o responde el Estado.

A esas acciones que desempeña el Estado al través de sus órganos, se les denomina Poder Público. "Este poder no es soberano, puesto que se encauza por el orden jurídico fundamental que no deriva de la entidad estatal, sino que crea a ésta como persona moral"[33]. Por supuesto, el Poder Público que ejerce el Estado esta subordinado a lo que el orden jurídico que le dio vida lo faculta, el cual a su vez emana y se deriva de la soberanía popular quien se abastece a través de los órganos correspondientes de esas normas que habrán de regular la conducta individual en sociedad y las atribuciones del Estado y sus distintas funciones.

[33] Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Undécima Edición. México 1997. Pág. 242.

"La soberanía popular es inalienable e indivisible", señala Rosseau, es "la voluntad general", la voluntad de esa nación que es fuente de la soberanía, por lo que es - según su *Contrato Social* - inalienable e indivisible, como lo es también el pueblo o soberano único. Al respecto, Rosseau le daba la mayor importancia: "los hombres convienen en renunciar a sus propias libertades o libertad natural y entonces, admiten depositar parte de esa libertad y voluntad individual en un núcleo unitario que rija al conglomerado, naciendo entonces la voluntad general, que es el fundamento del poder estatal. Es así como se produce el fenómeno del gobierno político"[34].

Inclusive, podemos interpretar lo anterior en un contexto internacional, cuando distintos Estados acceden a aportar ciertas libertades o acciones encaminadas a la obtención de un acuerdo de cooperación o inclusive de unificación entre sus distintas naciones, compartiendo así funciones con otros Estados por un interés internacional. (como es el caso de la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o *North American Free Trade Agreement* - NAFTA - o el Mercosur, por citar algunos ejemplos). "La soberanía implica la igualdad de todos los Estados que tienen esa característica y que son independientes"[35].

De lo anterior se deriva lo que el Maestro Tena Ramírez denomina como las características del poder soberano y que son dos: "es independiente y es supremo"[36]. El primero se entiende hacia las relaciones internacionales principalmente pues denota que el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos. En la medida que un Estado se halla subordinado a otro, su soberanía amengua o se desvanece. La independencia es pues cualidad de la soberanía *exterior*.

---

[34] Senior G., Alberto F. Sociología. Ed. Porrúa. Undécima Edición. México 1990. Pág. 188.
[35] Acosta Romero, Miguel. Curso General de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Pág.63.
[36] Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Vigesimasegunda Ed. P. 6.

La noción de supremacía, en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía *interior*, por cuanto a que la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y sus comunidades que están dentro de la órbita del Estado[37].

b).- Definición del Concepto Poder.

Antes de continuar con los otros dos temas a desarrollar, que son El Poder Constituyente y el Poder Público, debemos determinar que se entiende por poder y después entender el significado de los adjetivos que le siguen en ambos casos, explicando sus características y finalidades.

Explicados están ya en lo general, los aspectos básicos del Estado, pero en efecto, éste no tiene razón de existir si no puede ejercer el poder que le es proveído por el elemento humano, soberano, para ejercer sus funciones y atribuciones, sin las cuales esa nación no podría subsistir. Esto es, la potestad del Estado, el *imperium* o la capacidad de hacer coercible la aplicación de las normas, los actos de autoridad, la ejecución de las sentencias, y demás actividades que el Estado realiza de manera cotidiana, afectando la esfera jurídica de los gobernados e incluso la suya misma, así como su comportamiento hacia otros Estados del orden internacional.

A manera de definición elemental, el sustantivo poder se refiere al "dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa. Fuerza de un Estado, especialmente la militar. Acto o instrumento en que consta la facultad que uno da a otro para que en lugar suyo y representándole pueda ejecutar una cosa. Posesión actual o tenencia de una cosa. Suprema potestad rectora y coactiva del Estado. Fuerza, vigor, capacidad, poderío" [38]. En la misma tesitura, la enciclopedia dice: "Poder es, en ciencia política, la facultad que tiene una o un grupo de personas de obligar a otra u otras a realizar una conducta. Si

[37] Op. Cit. Idem.
[38] Diccionario Porrúa de la Lengua. Ed. Porrúa. Vigesimacuarta Edición. México 1985. P. 586.

dicho poder no precisa de la ayuda de otro para imponerse, llámase dominante y es el propio del Estado"[39].

"El término y la idea de *poder*, entraña actividad, fuerza, energía o dinámica"[40]. La concepción dinámica de Poder también la postula Maurice Hariou, quién afirma que "es una libre energía que gracias a su superioridad asume la empresa de gobierno y de un grupo humano por la creación continua del orden y del Derecho". A su vez, Santo Tomás de Aquino considera al poder como "el principio motor que dirige y establece en un grupo humano el orden necesario para conducirlo a su fin"; a su vez, Francisco de Vitoria afirma que el poder es "la facultad, autoridad o derecho de gobernar la república civil"[41]. Jaques Maritain a su vez señala con tino: "La autoridad y el poder son dos distintos; poder es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otra. Autoridad es el derecho a dirigir y a mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás. La autoridad pide poder. El poder sin la autoridad es tiranía"[42].

En su acepción general, "el poder se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa". El fundamento del poder es la facultad de tomar decisiones políticas. El poder es la capacidad que posee un actor de la vida política de obligar a otro a realizar un acto determinado; se diferencia de la influencia por su carácter obligatorio, por el eventual recurso de la coacción y se distingue de la autoridad por la ausencia de toda precisión en cuanto a su carácter de legitimidad"[43].

En el derecho público moderno, señala el Maestro Andrés Serra Rojas, el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el

[39] Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXII. Edit. Driskill, Buenos Aires, Argentina 1979. P. 406.
[40] Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Undécima Edición. México 1997. Pág. 246.
[41] Citados por Ignacio Burgoa. Op. Cit. Idem.
[42] Serra Rojas, A. Ciencia Política. Ed. Porrúa. Novena Edición. México 1998. Pág. 379.
[43] Op. Cit. Idem.

pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido, y legítimo. Es el poder institucionalizado.

Pero el poder implica tres fuerzas a la vez: una fuerza moral, una fuerza jurídica y una material. La primera lo encauza y lo justifica, la segunda lo organiza - y agregaríamos que le da el fundamento - y la tercera le permite cumplir y realizar los fines de una comunidad política. (la nación soberana, por supuesto). Esta fuerza material definitiva, es la que permite mantener la supremacía de un poder que manda sobre los demás poderes. El poder de dominación, está ligado - por lo tanto - al principio de autoridad[44].

En consecuencia, debemos diferenciar los dos tipos de poder que existen. En primer término está el "*poder dominante* o político que es el que corresponde al Estado en el ejercicio de su función y que se ha detallado. El segundo es el *poder no dominante* o social y que se manifiesta en las diversas entidades sociales del Estado. En la familia, el sindicato, la comunidad agraria, la agrupación patronal, los colegios de profesionistas, las entidades culturales y económicas (y desde nuestro punto de vista, los partidos políticos en su régimen interno) y otros tantos ejemplos más, ponen de manifiesto la existencia en ellos de un poder social limitado, temporal y de naturaleza distinta al del Estado, el poder dominante político[45].

En congruencia con lo expuesto aquí, consistente en la eminente autenticidad y única emanación soberana del poder público que es la nación, remata el Maestro Emérito Serra: "El poder del Estado para ser legítimo y eficaz, debe apoyarse en el poder social, en las fuerzas reales de poder de una comunidad. Ningún poder es sólido y estable cuando se gobierna para esclavos"[46].

---

[44] Op. Cit. Idem.
[45] Op. Cit. Pág. 380.
[46] Op. Cit. Pág. 382.

Sin embargo ese poder, que habrá de ejercerse por los órganos del Estado para beneficio de la sociedad, debe ser legítimo, pues sólo así podrá ser percibido como autoridad por los ciudadanos y consecuentemente estos acatarán las normas que el Orden jurídico fundamental provea para regular su vida en la comunidad y la del Estado mismo. La legitimidad está estrechamente relacionada con el orden jurídico que impera en un país pues implica lo que está hecho conforme a la ley, la justicia, la razón, y en general lo conforme al derecho. "La legitimidad del poder es la relación del proceso de mando con los principios jurídicos que dominan sobre un territorio determinado."[47].

Nuestro orden jurídico, supremamente representado por la Constitución General de la República, ejemplifica en su artículo 39 lo anteriormente descrito: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"[48].

Una vez definido el Poder y establecidos los tópicos que de manera general lo conforman, debemos determinar de donde emanan esos principios jurídicos con los que se relaciona el poder, legítimamente ostentado, y la denominación del Poder ejercido por el Estado conforme a lo establecido por ese orden jurídico.

El Poder Constituyente, adiciona ese adjetivo, para indicar la finalidad de esa fuerza, actividad, energía o dinámica. Tal finalidad se manifiesta en la creación de una Constitución, "que, como ordenamiento fundamental y supremo, estructure normativamente a un pueblo bajo la tónica de diferentes y variables ideologías de carácter político, económico o social. En otras palabras, el poder constituyente es una *potencia* encaminada a establecer un orden constitucional, o sea, una estructura jurídica fundamental de contenido diverso y mutable dentro de

[47] Op. Cit. Pág. 391.
[48] Rabasa, Emilio O. Mexicano: ésta es tu Constitución. LVI Legislatura. Cámara de Diputados. Decimoprimera Edición. México 1997. Pág. 153.

la que se organice un pueblo o nación, se encauce su vida misma y se normen las múltiples y diferentes relaciones colectivas e individuales que surgen de su propio desarrollo"[49].

Sin embargo, para que ese poder Constituyente logre su objetivo, se requiere indispensablemente que haga predominar e imponer ese poder por sobre todos los demás que actúan en una sociedad, así como para no ser sometido por otro poder ajeno a esa comunidad. "Por tanto, el Poder Constituyente, por necesidad ineluctable de su misma teleología, debe ser supremo, coercitivo e independiente. Su supremacía se traduce en que debe actuar sobre todos los otros poderes que se desarrollan individual o colectivamente dentro de una comunidad humana; su coercitividad se manifiesta en la capacidad de someter a tales poderes y su independencia consiste en no estar subordinado a fuerzas exteriores o ajenas al pueblo o nación para los que el citado poder establezca su estructura jurídica básica[50]. Por lo anterior se denota que el poder Constituyente, al través de sus atributos citados, "es la soberanía misma en cuanto tiende a estructurar primaria y fundamentalmente al pueblo mediante la creación de una Constitución en su sentido jurídico-positivo", y por supuesto comparte los atributos de inalienabilidad, indivisibilidad e imprescriptibilidad de que goza la soberanía[51].

En consecuencia, al ejercerse ese poder, el pueblo se autodetermina y se autolimita en la Constitución o Derecho Positivo fundamental, cuya producción es el objetivo de dicho poder y fuente directa del Estado. Sin embargo, es de advertirse que ese poder Constituyente no lo puede ejercer ese pueblo o nación por sí mismo. Para el efecto, es necesario que exista una Asamblea o Congreso Constituyente, compuesto por representantes populares cuya misión única y fundamental es la de elaborar ese ordenamiento supremo que es la Constitución, a nombre del pueblo. Ese Congreso Constituyente, es el órgano donde se

[49] Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Undécima Edición. México 1997. Pág. 247.
[50] Op. Cit. Pág. 249
[51] Op. Cit. Pág. 250

actualiza la entrega del poder constituyente, donde éste es ejercido a través de la actividad soberana de darse una constitución. Por tal razón, los títulos de legitimidad del Congreso o Asamblea Constituyente y de su obra derivan de la relación directa que exista entre él y el pueblo, o sea, de la auténtica representación popular que tal organismo ostente.

Es tal órgano uno, que cuenta con amplia libertad para realizar ese ordenamiento sin necesidad de una instrucción específica y determinada del poderdante que es el pueblo, aunque dicha asamblea debe legislar sobre los presupuestos y condiciones que habrá de cumplimentar para poder crear las normas. Ignacio Burgoa los llama "principios, fines o tendencias" como son el obligatorio respeto a la soberanía popular, y el acatamiento a sus disposiciones. En todo tiempo y en todo momento, la nación tiene el derecho no sólo de proveerse de distintos ordenamientos constitucionales sino inclusive de modificar esos principios rectores que habrán de motivar al constituyente para legislar en tal o cual sentido. "Si el poder constituyente es un aspecto inseparable, inescindible de la soberanía, si dicho poder consiste en la potestad de darse una constitución, de cambiarla, esto es de reemplazar los principios cardinales que le atribuyen su tónica específica, o de sustituirla por otra, no es concebible y mucho menos admisible, que nadie ni nada fuera del pueblo, tenga las facultades anteriormente anotadas"[52].

De lo anterior surge la cuestión evidente de cómo puede el pueblo sustituir su constitución por otra acorde a su voluntad, esto es, de qué manera puede una nación determinada expresar su sentir para darse una nueva normatividad fundamental. Al respecto existen dos formas según el maestro Burgoa: la de hecho y la de derecho. La primera consiste en la consulta popular o referéndum en la que en una votación extraordinaria el pueblo decide que aspectos fundamentales habrán de modificarse en la Constitución. La segunda consiste en la revolución o toma violenta del poder y la consecuente inobservancia del

[52] Op. Cit. Pág. 252.

régimen jurídico establecido por parte de los sublevados y evidentemente, la modificación del mismo acorde a las exigencias de los rebeldes quienes de facto, ocupan el poder en detrimento de la norma jurídica vigente[53]. Sin embargo, el maestro Tena Ramírez disiente con lo anterior pues señala que "el único procedimiento jurídico para alterar el texto constitucional es el previsto por el artículo 135. No son jurídicos los procedimientos pacíficos diversos al anterior como sería la consulta directa al pueblo, la reunión de un Constituyente *ad hoc*, la ratificación por convenciones especiales, etc. porque ni hay en la Constitución ningún órgano con competencia para iniciar ni realizar ninguno de esos procedimientos"[54].

Respecto al referéndum o consulta popular, ésta no existe en la Constitución, pero como ejemplo de su existencia y vigor en otros sistemas jurídicos me permito señalar el caso de Francia, Dinamarca, el Reino Unido y otros países europeos quienes tras la firma de los Tratados de Maastrich en 1992, que implicaron la consecuente unión monetaria y económica de los países miembros de la entonces Comunidad Europea, sometieron los mismos al referéndum popular para su aprobación o rechazo definitivos. Todos los integrantes del pacto paneuropeo dieron el sí a la Unión monetaria y económica a excepción de los daneses y los ingleses que resolvieron tras sendos plebiscitos en 1992, no pertenecer al grupo de países que hoy ya utilizan el euro como moneda de reserva financiera y de curso legal próximamente. Otro ejemplo es el plebiscito de 1995 que por un muy estrecho margen rechazó la posibilidad de que la región francófona de Quebéc se independizara del resto de Canadá. Ambos ejemplos son elocuentes toda vez que implicaron fundamentales reformas constitucionales y legales para sus pueblos y fueron ellos quienes rechazaron o aprobaron tales modificaciones.

[53] Op. Cit. Pág. 253.
[54] Tena Ramírez Felipe. D.C.M. Pág 63.

De tal suerte, señala el maestro Tena, el único medio que resta es el violento, el revolucionario. Entendemos por revolución "la modificación violenta de los fundamentos constitucionales de un Estado"[55]. Sin embargo, no existe en ningún momento, el derecho del pueblo a la revolución. Puede tener en algunos casos una justificación o una fundamentación moral pero nunca jurídica. "En el Estado de Derecho Constitucional no puede ser reconocido un derecho del pueblo a la revolución, porque allí donde existen medios jurídicos que ofrecen al pueblo la posibilidad legal de alcanzar una reforma del orden político de acuerdo con sus necesidades jurídicas, puede decirse que está asegurada la justicia"[56]. "En nuestro rígido sistema constitucional, ese medio jurídico consiste en la reforma constitucional, por conducto del Constituyente Permanente[57]." Pero el maestro Ignacio Burgoa disiente con lo anterior, al señalar que "no debe confundirse el *Poder Constituyente* que pertenece al pueblo, con la facultad de *adicionar o reformar la constitución* (procedimiento de revisión constitucional según Maurice Hariou). Entre dicho poder y tal facultad, continúa el Maestro Emérito, hay una diferencia sustancial, pues mientras que aquél se manifiesta en la potestad de variar o alterar los principios esenciales sobre los que el ordenamiento constitucional se asienta, es decir los que expresan el ser y el modo de ser de la Constitución y sin los cuales ésta perdería su unidad específica, su consistencia íntima, su individualidad, la mencionada facultad únicamente debe ser entendida como la atribución de modificar los preceptos constitucionales que estructuren dichos principios o las instituciones políticas, económicas, sociales o jurídicas que en la Ley Fundamental se establezca, sin afectare en su esencia a unos o a otros[58]. Y remata: "Concebir fuera de esos límites a la citada facultad equivaldría a desplazar en favor de los órganos constituidos, el poder constituyente, lo que, además de configurar un paralogismo, entrañaría la usurpación de la soberanía popular o nacional".

---

[55] Op. Cit. P. 65.
[56] Op. Cit. P. 67.
[57] Op. Cit Pag. 67.
[58] Op. Cit. Pág 253.

De lo anterior, aunque en el fondo coincido con que en efecto son dos potestades diversas, lo idóneo es que la Constitución contemple el método o medio por el cual se habrá de interpretar la voluntad popular sobre la posibilidad de modificar esas características esenciales a que se refiere el Doctor Burgoa y mientras nuestra Constitución no lo establezca, estamos constreñidos a lo que señala el Maestro Tena que no es lo idóneo, pero sí lo vigente. "El referéndum debe reservarse para casos excepcionales en que se trate de la alteración sustancial de la Constitución, o sea, de los principios ideológicos que la informan, actos estos que sólo el pueblo puede realizar en ejercicio de su poder constituyente, soberano y autonormativo"[59], señala con acierto aquél y lo demuestran los ejemplos europeos citados con antelación, por lo que, en dado caso, debería reformarse la Constitución para contar con esa importantísima figura democrática participativa, con la que ya cuentan legislaciones estatales como la del Estado de Chihuahua (por decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado No. 71 de Septiembre 3 de 1997: Artículo 64, referente a facultades del Congreso del Estado y 73 referente a la aprobación de las leyes que éste expida, susceptibles de aprobación por dicha vía). Sin embargo, no está de más recordar que estas figuras del plebiscito y del referéndum son idóneas en aquellas naciones cuyos ciudadanos cuentan con el suficiente índice de cultura política e instrucción pública para poder opinar o decidir sobre temas no sólo complejos sino también trascendentales para la vida de la nación (insisto: Europa no es la misma desde la Unión) y que en nuestra Constitución se establece el carácter representativo de nuestra democracia -artículo 40-, sin despreciar por ello a la participativa, que tiene en ambas figuras un elemento indispensable.

Por último, hablaremos del Poder Público, antes de entrar al estudio de la normatividad constitucional que rige hoy en día a la Federación Mexicana. Hemos establecido, que "la Nación o pueblo, en uso del poder soberano de autodeterminación o constituyente y el orden jurídico fundamental, concurren en una síntesis dialéctica para crear al Estado como institución pública suprema,

[59] Op. Cit. P. 576.

dotada de personalidad jurídica. Ahora bien, el Estado tiene una finalidad genérica que se manifiesta en variados fines específicos sujetos al tiempo y al espacio. Un Estado, sin ninguna finalidad sería inconcebible y su formación no tendría sentido, pues es ella la que justifica su existencia y su aparición en el mundo político. Para que un Estado, consiga los diversos objetivos en que tal finalidad genérica se traduce, necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, una actividad dinámica. Esta actividad no es otra sino el *Poder Público o poder estatal*, que se desenvuelve en tres funciones clásicas, intrínsecamente diferentes, y que son: la Legislativa, la Administrativa o Ejecutiva y la Jurisdiccional, las cuales a su vez se ejercitan mediante múltiples actos de autoridad, o sea por actos del poder público, los cuales, por ende, participan de sus atributos esenciales como son la imperatividad, la unilateralidad y la coercitividad[60].

En consecuencia, ese poder público, tiene la capacidad para imponerse *per se* a todas las voluntades, de cualquier índole, dentro del territorio y jurisdicción de un Estado. Lo anterior es indispensable para lograr la materialización de cualquier acto que el Estado realiza o acto de autoridad, por medio del cual y en los tres distintos ámbitos antes mencionados, los poderes en que aquél se divide convierten en hechos sus diversas instrucciones y mandamientos. Evidentemente, dichos actos deben estar siempre fundados en el orden jurídico fundamental existente y del cual el poder público mismo dimana pues, de lo contrario, estaría violentando el Estado la norma suprema y la razón de su existencia, pues es el poder soberano del pueblo el que actúa a través de los órganos por los que el Estado es constituido.

c).- El Poder Legislativo.

1.- Marco Constitucional.

[60] Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ed. Porrúa. P. 344.

En primer término, es preciso definir las implicaciones que éste término implica: "Si el poder público equivale a la actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, ésta consiste, por ende, en la elaboración de leyes. El concepto de "ley", cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad" [61]. Esto es, la función primaria y esencial que realiza dicho poder es la elaboración de las leyes, *lato sensu*, incluyendo las eventuales reformas a la propia Norma Fundamental, o su redacción completa, entre otros que más delante detallaremos.

Entremos pues a analizar someramente la normatividad fundamental que el Estado Mexicano se ha dado respecto de los poderes que lo conforman, en atención a lo estipulado por el propio artículo 49, en su párrafo primero, establece que "El Supremo Poder de la Federación (es decir, el poder público del Estado federal mexicano) se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", aunque previamente el primer párrafo del 41 nos dice que "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por ésta Constitución Federal y las particulares de los Estados las cuales en ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal"[62].

De lo anterior debemos destacar que, una vez determinado y aquí ya analizado que es el pueblo en quien reside la soberanía y que a través de los órganos del Estado la ejerce, nuestra Constitución establece la división de poderes (*stricto sensu* funciones y competencias) como en su momento lo hicieron tanto los Sentimientos de la Nación de Morelos (art. 5: "la soberanía

[61] Burgoa, Ignacio. Derecho Const. P. 609.
[62] "Mexicano, ésta es tu Constitución" Emilio O. Rabasa. Ed. Porrúa 1998. P. 179.

dimana inmediatamente del pueblo dividiendo los poderes de ella en ejecutivo, legislativo y judiciario"), la Constitución de Apatzingán de 1814 (artículos 11 y 12), el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de enero de 1823 (art. 23) Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 (art. 9), teniendo este último esta redacción: "El Poder Supremo de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una sola corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo"[63].

A partir de entonces, todos nuestros posteriores documentos constitucionales adoptaron el principio de la "división de poderes", a excepción del Supremo Poder Conservador establecido en la segunda ley constitucional de 1836, y fueron los siguientes: Constitución Federal de octubre 4 de 1824 (art. 6), Bases Constitucionales de 1835 (art. 4o.), Proyectos de Reformas Constitucionales de 1840 y 1842 (art. 6o. y 5o. del proyecto de mayoría, 27 del de minoría y 33 del tercer proyecto, respectivamente) y en las Bases de Organización Política de 1843 (art. 5o.) con excepción del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de Mayo de 1856, que no lo consagró expresamente ya que se trataba de una carta transitoria, que tuvo escasa vigencia en tanto se promulgaba la Constitución definitiva, que lo fue la del 5 de febrero de 1857, misma que sí lo consagró (art. 50) al igual que la de 1917 de la misma fecha, en el citado artículo 49[64].

La Constitución de 1824 estableció la división del Congreso en sus dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, considerando a estos últimos como representantes de las entidades federativas, al ser designados por sus legislaturas locales. La única interrupción que durante su vigencia presentó la división de poderes tradicional fue la derivada de las Bases Constitucionales de 1835 que estableció un "arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pueda

[63] CPEUM Comentada DDF, UNAM, PGJ, p.199.
[64] Idem.

traspasar los límites de sus atribuciones", hecho que derivó en la creación, según la segunda ley constitucional del año siguiente, del todopoderoso "Supremo Poder Conservador", formado por cinco miembros supracolocados a los tres tradicionales poderes.

A su vez, el primer texto de la Constitución Federal del 1857, el régimen presidencial existente adoptó ciertos matices del parlamentarismo europeo tan en boga en esa época. En efecto, se subordinó en teoría al Ejecutivo a un Congreso que era el depositario de la "voluntad general" como decía Rosseau y decidió en consecuencia suprimir la existencia del Senado, haciendo un legislativo unicameral, pues el senado se apartaba de los principios de una república federal por ser "aristocrático y conservador" a pesar de haber funcionado durante la República Central de Santa Anna. En congruencia con lo anterior, se estableció la obligatoriedad de los secretarios de estado de informar al Congreso y mutiló al Ejecutivo el veto con el que contaba y restringió el supuesto del artículo 29 de otorgar facultades legislativas al Presidente, en caso de situaciones extraordinarias. Cabe advertir que dentro de tanta moda "parlamentaria", surgió con esa Constitución el virtuoso reconocimiento del Juicio de Amparo como medio de control del Poder Judicial sobre los otros dos, aunque sin una apreciación exacta del alcance que ha llegado a tener hoy en día.

Sin embargo, la reforma constitucional de 1874 restituyó plenamente el régimen presidencial, el veto del Ejecutivo y así mismo restableció al Senado. No duró mucho el gusto porque dos años después con el Plan de Tuxtepec y el triunfo de la revuelta que éste derivó, iniciaría la dictadura del General Porfirio Díaz que en sendas reformas constitucionales (cumpliendo el formalismo nada más) reforzó la posición del Ejecutivo al legitimar las sucesivas reelecciones presidenciales y extender, en 1904 a seis años el período de gobierno. Además, en 1900 y acorde a la tradición francesa por supuesto, extrajo de la Corte al Procurador (jefe del Ministerio Público y sus funcionarios) y al fiscal, para poder nombrarlos con libertad él, en su calidad de Jefe del Ejecutivo. (situación que

apenas en 1995 se matizó al extraerse ésta institución de la Administración Pública Federal, y someter a la aprobación del Senado o la Comisión Permanente en sus recesos, al nombramiento que haga el Presidente del Procurador, como establece el 89 fracción novena y el 102 A, primer párrafo).

A pesar de la experiencia de la dictadura porfiriana, el Constituyente del 17 aunque preservó la "división de poderes" iniciada en el artículo noveno del "Acta Constitutiva de la Federación" de 1824 y siguió textualmente el art. 59 de la del '57, reforzó una vez más el Ejecutivo al establecer su elección directa (art. 81) frente a la indirecta vigente, aunque prohibió la reelección. Restringió las causales del "juicio de responsabilidad" contra el Presidente (hoy juicio político) en el 109 y 110 vigentes, concretándola a la comisión de delitos graves del orden común y a la traición a la Patria, y derogando, nada más, las de "violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral" (art. 103 de la de 1957), además de otorgar al Senado la facultad decisoria (y no el simple pronunciamiento que haría la de Diputados), así como la reducción a un sólo período de sesiones y la facultad de la Permanente a convocar a sesiones extraordinarias de oficio, aunque el nuevo 67 se lo restituyó.

Otro aspecto a destacar de nuestra Constitución vigente, han sido las paulatinas facultades que en materia económica se le han conferido al Estado, con apoyo a lo establecido por los artículos 25 a 28 y 131. Tales artículos se han ido adaptando a las enormes transformaciones políticas y sociales que han ocurrido, sobre todo en la última década, y que han dado lugar a numerosos ordenamientos legales y tratados internacionales que hoy han dado un nuevo cariz a la economía y sociedad mexicanas. Cabe destacar que es aquí donde han ejercido sus facultades exclusivas principales ambas cámaras pues, mientras el Senado desde su restitución ha mantenido la facultad de conocer la política exterior y aprobar los Tratados Internacionales que suscribe el Ejecutivo (dándoles el rango de ley para toda la Unión, por supuesto), la Cámara de Diputados ha conservado desde entonces la de aprobar el presupuesto de egresos aunque

ambos conocen de la Ley de Ingresos. De lo anterior se han desprendido en éstos últimos años, concretamente en la presente y en la pasada legislatura, serias confrontaciones entre Ejecutivo y Legislativo toda vez que, por primera vez durante la vigencia de nuestra Constitución, desde 1997 la oposición en su conjunto ha logrado una mayoría absoluta respecto del partido en el gobierno, lo que ha ocasionado tensas, arduas y bastante prolongadas negociaciones cada fin de año que debe sesionar el Congreso para, entre otras cosas, legislar al efecto. (aunque por primera vez en la historia, el del año dos mil se aprobó unánimemente el 29 de diciembre pasado). Por supuesto, se ha evidenciado la necesidad de crear mecanismos que mejoren y agilicen tales trámites constitucionales que aunque necesarios y fortalecedores del Legislativo, han ocasionado problemas en un marco de ley orgánica del Congreso que recién se ha intentado mejorar con la reforma de Junio de 1999.

Relacionado con lo anterior, cabe mencionar que la estructura orgánica del Legislativo, con las llamadas "reformas políticas" de 1977 y 1986, así como la de 1994 y 1996, ha variado de manera sensible su conformación aunque no tanto su estructura. En el caso de la Cámara de Diputados, ésta fue reformada primero en el 63 y luego en el 72 introduciendo los llamados "Diputados de Partido" que, sin menguar la representación popular, dieron acceso a la cámara baja a los partidos de oposición, notoriamente débiles y limitados en aquel tiempo. Sobre lo mismo y de manera destacada se dio la reforma de 1977 que permitió a los partidos "minoritarios" de aquella época, acceder a determinado número de *curules* a través del sistema "mixto con dominante mayoritario", que otorgaba cien diputaciones a los partidos en orden a la proporción de votos obtenida y que, sumados a los electos de manera directa en los trescientos distritos en que se dividió el país, suman los 400 escaños con los que contaba la Cámara. Posteriormente, con las reformas de 1986 y 1990, la Cámara de Diputados amplió el número de sus miembros hasta los quinientos, siendo electos uno por cada distrito, llamados de mayoría, y ésta vez doscientos electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales,

denominadas Circunscripciones, en que fue dividida la República (40 fórmulas por circunscripción). Se estableció el límite de 350 diputados como máximo para un partido por ambos principios y previó de manera inequitativa que, siempre, algún partido lograra la mayoría absoluta a pesar de no haber alcanzado el 51% de la votación o ganar la mitad mas uno de los distritos. Esto último fue llamado "cláusula de gobernabilidad" y acusaba una fuerte sobrerrepresentación entre el porcentaje de votos y el de diputados que en efecto lograba el partido que lograba la mayoría relativa. Fue esa reforma del 86 la que estableció dos períodos de sesiones, el primero de los cuales se celebraba de noviembre 1° hasta diciembre 31 inclusive y el segundo del 15 de abril al 15 de junio. Hoy en día se conservan ambos períodos pero el primero inicia con el informe del Ejecutivo en septiembre y el segundo inicia el 15 de marzo, volviendo así al esquema de 1857. Del mismo modo, ese año se estableció la reforma parcial del Senado cada tres años, volviendo a la idea original del Constituyente de 1917 y que fue suprimida inexplicablemente en 1933, tal vez con la intención de hacer coincidir la renovación total del Senado con los entonces reinstalados sexenios, que reinauguraría el Gral. Lázaro Cárdenas del Río[65].

Recapitulando un poco y a sabiendas de abundar posteriormente en ese rubro, cabe distinguir los principios de la "división de poderes". Primeramente la distinción entre órgano constituyente y órgano constituido (detallada con antelación); además, la distinción entre la esfera de poder del Estado y la esfera autonómica de la sociedad en general y de los individuos en particular a través de las garantías individuales y derechos fundamentales de los gobernados; luego, la división horizontal del poder público y que coincide con las ideas de Montesquieu, distinguiendo las funciones legislativa ejecutiva y judicial; la consecuente división de competencias en los tres niveles de gobierno, de carácter vertical, incluso con diversos grados de autonomía; así mismo la distinción entre estas últimas pues aquélla es de carácter normativo, ésta se refiere a los actores y su nivel en la

[65] Idem, p. 216.

toma de decisiones y la división social del poder derivada del acceso al mismo de distintos grupos de la sociedad.

El artículo 50, idéntico al del proyecto "carrancista", habla de lo que asentamos hace poco: la existencia de dos cámaras legislativas que son la de Senadores y la de Diputados. Por lo tanto la función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de carácter y aplicación general, impersonales y abstractas, conocidas genéricamente como leyes, quedan depositadas formalmente en dichos cuerpos colegiados. Evidentemente imitado de la Constitución Norteamericana de 1776, la representatividad del pueblo fue depositada en la Cámara de Representantes, (denominada de Diputados en el caso mexicano) y la de las entidades que conformaron la Unión (o sea las trece colonias y las demás entidades que se agregarían) fue depositada en el Senado. Además de las necesidades estructurales que tal división supone, respecto de las naciones federadas, implica a su vez la necesidad de evitar que en una sola Cámara se concentre en demasía el poder que hacer las leyes que norman a los otros poderes significa, además de la posibilidad de vigilarlos. Además, en caso de algún conflicto entre el Ejecutivo y alguna de las cámaras, quedaría la otra para mediar entre ellos y buscar solucionarlo (aunque en la práctica ha ocurrido lo contrario pues una cámara apoya al ejecutivo contra la otra), aunque generalmente aquel debe procurar el consenso y la aprobación del legislativo. Salvo el período transcurrido entre la promulgación de la Constitución del 57 hasta la reforma de 1874, se mantuvo (inclusive con las 7 Leyes Constitucionales de 1836 que le retiraron solamente la representatividad de las entidades por ser una república central) el sistema bicameral.

El artículo 51 inicia la Sección primera describiendo la manera en que se instala e integra ese Congreso bicameral que nos rige y que al respecto ha sufrido varias reformas, sobre todo en los últimos años, derivado de los acelerados cambios políticos que venturosa y difícilmente ha generado la República. La doctrina constitucional denominó como sistema representativo a éstas

disposiciones contenidas en estos cinco artículos que hablan de la Cámara de Diputados. Dice el precepto señalado que "se compone por representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente." Este era el artículo 52 de la de 1857 y fue modificado en 1933 para aumentar a tres años la duración de las legislaturas y en el 77 se añadió la institución de la suplencia que contemplaba el 53 de la de 1917. El artículo 52 habla del número de integrantes de la Cámara que son 500, electos por los principios descritos de representación mayoritaria (300) y proporcional (200), votados estos últimos en listas regionales por cada una de las cinco circunscripciones. Según el 53, los distritos corresponderán a la división del total del último censo general de población entre los 300. El mínimo establecido de 2 distritos por entidad federativa pretende evitar que Estados que tienen poca población, carezcan de representación popular. La ley a la que se refiere es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el cual divide en cinco circunscripciones el país para efectos de la elección de los 200 diputados "plurinominales", llamados así por estar conformados por las cuarenta fórmulas de nombres mencionada con antelación. (Las Circunscripciones las divide la ley así; 1ª: *Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato Jalisco, Nayarit, Sinaloa, y Sonora;* 2ª: *Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, y Zacatecas;* 3ª. *Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán;* 4ª. *Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.* 5ª. *Guerrero, Estado de México, y Michoacán).* El subsecuente 54 estipula las bases para la elección de éstos diputados, constriñendo a los partidos políticos a ciertos requisitos como el postular fórmulas en al menos 200 distritos, obtener al menos un 2% de la votación nacional, asignación por circunscripción según el orden del registro de fórmulas, límite máximo de 300 diputados por ambos principios (que garantiza la pluralidad) con límite máximo de sobrerrepresentación de 8 puntos porcentuales respecto del total de la votación emitida. Ésta última modificación realizada en 1996 permitió que la anterior LVII Legislatura, contara por primera vez con una mayoría de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados, respecto de los

del partido oficial. Cabe recordar que aquella alianza, conformada por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México y del Trabajo, lograron acordar la instalación de la legislatura por su cuenta y distribuyeron entre ellos los cargos y comisiones principales que para su gobierno estipula la ley orgánica del Congreso, siendo lo anterior un hito en la vida constitucional de la República.

El artículo 55 establece los requisitos para ser diputado que recientemente se volvieron a modificar. En general son los de tener la ciudadanía y nacionalidad mexicana por nacimiento y contar con 18 años cumplidos al día de la elección, y no 21 como hasta diciembre de 1998 se legisló; ser vecino al menos con seis meses de antigüedad u originario del estado en que se haga la elección; no ser miembro activo del Ejército, ni tener mando alguno en la policía del distrito que pretenda contender al menos noventa días antes de la elección, no ser secretario o subsecretario de Estado, o Ministro de la Corte a menos que se separe del cargo tres meses los primeros y dos años los segundos, antes del día de la elección y en los estados prohibe lo mismo a los gobernadores durante sus encargos y a los secretarios, jueces y magistrados de los estados a menos de separarse también 90 días antes, del cargo que ocupan y prohibe a los ministros del culto postularse así como a los diputados y senadores de la legislatura inmediata anterior a que se refiere el 56 (situación que no ha permitido un desarrollo idóneo de nuestras legislaturas, toda vez que la experiencia en el trabajo parlamentario se trunca y dictámenes e iniciativas importantes quedan siempre pendientes, teniendo que volver a comenzar el aprendizaje a que se someten los congresistas entrantes que quita tiempo para trabajar).

La integración del Senado por su parte, ha variado sustancialmente en los últimos años. Desde su origen como parte de los anteproyectos de constituciones que existieron antes de la de 1824 (concretamente el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 3 de enero de ese año), se vio la necesidad de contar con un congreso bicameral en el que el Senado llevaría la representatividad de las

entidades. Ya sea que se hubiese adoptado la figura del "Consejo de Estado" de la Constitución de Cádiz, del proyecto iturbidista que lo consideraba conformable según el oficio y posición económica de sus miembros o del modelo constitucional norteamericano, influencia más evidente según el que suscribe y según el Maestro Burgoa, pues señala que "muy probablemente vino de la Constitución Americana que en su artículo primero creó el Congreso de los Estados Unidos, compuesto de un Senado y una Cámara de Representantes"[66]. En todo momento se demostró claramente la necesidad de su existencia (se mantuvo incluso en la República Central, conforme al art. 1 de la Ley Tercera de 1836). Su conformación tradicional de dos por cada entidad inició con la elección de la fórmula que las legislaturas estatales disponían conforme a lo establecido por la del 24. Las 7 leyes del 36 dispusieron en 24 electos por las juntas departamentales, y las Bases Orgánicas del 43 establecieron en 63 a los senadores, electos por las juntas, los diputados, la Suprema Corte y hasta el Presidente de la República. Diez años antes de que lo suprimiera la Constitución que expediría Comonfort, se dispuso que habría tres por entidad, electos dos de manera directa y uno por una terna a escoger propuesta por el Senado mismo, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia. Cabe mencionar que la supresión del Senado y el subsecuente depósito del Poder Legislativo en una sola asamblea denominada "Congreso de la Unión" fue una de las cuestiones que con mayor vehemencia y apasionamiento se debatieron en el seno del Congreso Constituyente de 1856-57. Fue tal y tan grande la división de opiniones que el proyecto de la comisión redactora fue aprobado por sólo seis votos, habiéndose convertido el art. 53 en el entonces nuevo 51 que establecía "Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión".

Fue hasta la reforma que lo restableció en 1874, después de siete años de haber sido propuesto por senda iniciativa su restauración (dic. 13 de 1867), y aunque el propio Presidente Juárez pugnó por su regreso, no pudo ver culminado su deseo pues fue con Sebastián Lerdo de Tejada que se devolvió al Congreso el

[66] Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, p.626.

Senado y la elección indirecta de sus miembros, dos por cada estado y dos por el D.F. Fue hasta la expedición de la vigente del 17 que, para evitar que un grupo reducido decidiera la representación senatorial, se innovó en la figura de la elección directa de los dos senadores a que tenía derecho cada entidad.

La reforma de 1986 buscó devolver el criterio de renovar la Cámara de Senadores por mitad cada tres años que estableció la primera constitución federal del siglo pasado pero en el afán democratizador en que ha insistido la nación, éste cuerpo colegiado abrió sus puertas a la representación proporcional, tanto en votos directos como en votación nacional. En efecto, tras haberse aumentado a 96 senadores para la integración del senado en 1994, electos dos para la mayoría y uno para la primera minoría en la votación emitida por estado, se volvió a reformar en el 1996 el precepto en comento ampliando a 128 los integrantes, eligiendo a los 32 restantes en una lista similar a las circunscripciones que completan la cámara baja, pero que engloba a todo el país y según la votación de cada partido, se distribuye porcentualmente los escaños entre los primeros nombres que integran las listas nacionales de cada partido. Esto último aunque políticamente sano, ha derivado en la iniquidad de que algunos estados contaban con más senadores que otros, producto del origen de los agraciados con los primeros lugares de las listas que cada instituto político registra (la legislatura anterior, por ejemplo, el D.F. contó con 5 senadores). De hecho, el maestro Burgoa arremete contra los "senadores de partido" pues menciona que rompen con el principio de representación estatal que logra la igualación político-jurídica que debe existir entre ellas, como contrapeso a la población que permite a unas entidades tener más diputados que otras. De lo anterior señala que es inoperante este sistema de representación proporcional en el Senado. Además, se da la inconstitucional y antidemocrática situación de que un ciudadano tiene que votar por dos senadores propietarios y no por un propietario y un suplente como la propia norma suprema indica (art. 56), impidiendo además la elección de un senador de un partido y otro de distinta filiación, a criterio del ciudadano. Esto último, continúa el Maestro emérito, violenta el 35 constitucional pues el titular del

voto pasivo es el ciudadano candidato y no el partido que lo postula. Lo anterior impide conocer el número de votos que personalmente obtuvo cada candidato pues está obligatoriamente puesto el nombre de ambos en un mismo cuadro y boleta, lo que derivaría en la nulidad absoluta de la elección por abandonar la norma suprema y el riesgo de no poder integrar completa la cámara alta.[67] Él mismo anota el disentimiento que el Dr. Jorge Carpizo tiene hacia su postura, pues señala que los senadores no son sólo representantes de sus entidades sino también de la nación al ser electos directamente por el pueblo y son diversas y abundantes las disposiciones comunes que diputados y senadores tienen. De toda suerte, Carpizo destaca el importante espíritu democratizador que tal medida tiene y lo trascendente que ha sido y será la apertura que hoy vive el Senado. Desde nuestro punto de vista, es evidente que la reforma de 1993 descuidó ser congruente en todo, como debe ser, con el texto constitucional. Sin embargo, es necesario advertir que la reforma del 93 y del 96 han traído un gran avance político a la vida de la nación y que será fundamental, sobre todo en los próximos años y más aún con la eventual elección por primera vez en 70 años de un presidente de la oposición.

Así pues, además de que el 57 dispone que por cada Senador propietario se elegirá un suplente, el 58 menciona los requisitos para ser senador, que son los mismos que para ser diputado, salvo el de la edad que, por reciente reforma de 1998 fue modificado, reduciendo a 28 años los necesarios para poder serlo, reduciendo en dos a los treinta que se requerían desde la Constitución del 17. Por su parte, el 59 establece la imposibilidad de reelegirse que tienen los legisladores de ambas cámaras. Establecida en 1933 de manera definitiva, es relativa para los integrantes del Legislativo y absoluta para el Ejecutivo, pues en aquellos se limita al periodo inmediato y no así los subsecuentes de aquel al en que hayan ocupado el cargo. Tal prohibición jamás existió hasta ese año, pero fue dispuesta en congruencia con la prohibición que tiene el Presidente y por haber sido una de las banderas políticas fundamentales que enarboló la Revolución de 1910, según el

[67] op. Cit. p.701.

lema de la campaña de Madero en aquel año. Sin embargo, en los últimos años se ha cuestionado la necesidad de conservar tal prohibición a los legisladores pues, según los que la rechazan, evita la culminación de importantes proyectos legislativos que quedan pendientes en las cámaras para que las nuevas legislaturas, si sucede, los consuman.

El artículo 60, que sufrió su última e histórica reforma en 1996, dispone que corresponde al organismo público previsto en el artículo 41 (el Instituto Federal Electoral), declarar la validez de la elección de diputados y senadores, el otorgar las constancias de mayoría en los distritos correspondientes a las fórmulas que obtuvieren más votos y asignar las senadurías de primera minoría que se refiere el 56 ya comentado, así como la asignación de diputados plurinominales a que se refiere el 54. El tercer párrafo indica la facultad de impugnar tales actos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, primero ante sus salas regionales y después, en caso de que impugne la elección algún partido político, ante la Sala Superior cuyo fallo es inatacable y definitivo.

Como otra disposición común a ambas cámaras, el 61 protege la libertad e inviolabilidad de los legisladores por las opiniones que manifiesten durante el ejercicio de sus cargos y otorga la facultad al presidente de cada Cámara a velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros como a la inviolabilidad del recinto en donde sesionan. Desgraciadamente, esto último ha sido poco observado en perjuicio del Congreso, pues ya es común que no sólo existan críticas de diversos actores de la vida política nacional censurando a cualquier legislador por declaraciones hechas hasta en sus tribunas, sino que también tanto el recinto de San Lázaro donde sesionan los Diputados como el de Xicoténcatl donde lo hacen los senadores, han sufrido incontables agresiones y ocupaciones de diversos grupos, contando por si fuera poco y despreciable, con el apoyo de partidos políticos e incluso de autoridades de diversos niveles de gobierno, en un indignante atentado a la inviolabilidad que debiera garantizarse fehacientemente para ambos recintos. Debería la Federación disponer de suficientes elementos de

la fuerza pública y de manera permanente para cumplir con ésta obligación constitucional.

Otras importantes disposiciones comunes al Congreso se encuentran en los artículos 62 al 69, destacando la prohibición de desempeñar cualquier cargo para los legisladores durante su encargo (salvo previa licencia de su cámara, artículo 62); la imposibilidad de abrir sesiones sin la concurrencia de al menos la mitad mas uno de sus miembros, haciéndolo el día que señala la ley apercibidos que de no hacerlo en un término de 30 días, se convocará a los suplentes, haciéndolo de inmediato si llegase a faltar el quórum y fincando la responsabilidad correspondiente a aquél que no hubiese acudido sin causa justificada a la sesión de su cámara. Inclusive, y a raíz de que, en protesta por los fraudulentos comicios federales de 1958, el Partido Acción Nacional ordenó a sus seis diputados electos a la XLIV Legislatura, no presentarse a tomar sus cargos (a la postre, sólo dos no lo hicieron y los otros cuatro los aceptaron pero fueron expulsados del partido)[68], la reforma de junio 22 de 1963 hace extensiva la responsabilidad a los partidos políticos nacionales que acuerden precisamente eso: que sus miembros postulados y electos no se presenten a desempeñar su labor (art. 63); la pérdida del derecho a cobrar su dieta o remuneración a los legisladores que sin causa justificada concurran a una sesión (art. 64); los períodos ordinarios de sesiones del Congreso que según la reforma de 1993 recuperó parte de la versión original del 17 y estableció el primero desde el inicio de septiembre hasta el 15 de diciembre –exceptuando el año en que toma posesión el Ejecutivo Federal en que se envía hasta el 31 de diciembre – y el segundo desde el 15 de marzo hasta el 30 de abril; además de establecer la posibilidad de realizar períodos extraordinarios de sesiones y permitiendo al ejecutivo resolver sobre el final del período de sesiones en caso de que ambas cámaras difieran en la fecha de su clausura, dentro de los plazos mencionados. (art. 65 y 66). Igualmente podrán ser convocados de manera extraordinaria por la Comisión Permanente ya sea juntas

[68] La Nación, Oct. 19 de 1958, p.2.

o cada una según la facultad que amerite el caso, con la salvedad de que sólo conocerán del asunto para el que dicha comisión los hubiese convocado.[69]

Por supuesto, ambas cámaras residirán en un mismo lugar impidiendo su traslado salvo previo acuerdo entre ambas y en caso de diferir sobre el tiempo, modo y lugar de hacerlo, se faculta resolver al Ejecutivo entre ambas propuestas, además de que ninguna suspenderá sus sesiones por mas de tres días sin permiso de la otra[70]. Por último, constriñe al Ejecutivo a asistir a la apertura del primer período de sesiones a rendir el informe por escrito del estado que guarda la administración pública así como al presidente de la Comisión Permanente a informar acerca de los motivos que originaron la convocatoria al período extraordinario de sesiones que se trate la apertura.

Culminando y previo a analizar no nada más el texto sino diseccionar los tipos de facultades que le han sido conferidas al Congreso, el artículo 70 expresa que las resoluciones que emita éste tendrán el carácter de Ley o decreto, enviándose al ejecutivo con la firma de los presidentes de ambas Cámaras y un secretario de cada una de ellas, promulgándose con la leyenda o frase sacramental "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta", agregándose después el texto correspondiente. Así mismo, le faculta para regular su estructura y funcionamiento internos así como normar, a través de la Ley Reglamentaria correspondiente, las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados (y de los senadores aunque eso lo diga en la Ley Orgánica del Congreso y no aquí), según el partido político al que pertenezcan y agrega que no será vetada ni promulgada tal ley orgánica por el Ejecutivo para tener vigencia, en un afán por preservar su independencia y funcionamiento.

2. Facultades Formal y Materialmente Legislativas.

[69] Mexicano: Esta es tu Constitución. Rabasa. Porrúa. P. 181.
[70] Burgoa, Ignacio. D.C.M. P.643

Las facultades legislativas del Congreso de la Unión, consisten en "las atribuciones que a favor de este organismo establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en su sentido material o intrínseco, las cuales, por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales. En otras palabras, un acto jurídico de imperio presenta la naturaleza de ley desde el punto de vista constitucional cuando, además de reunir los atributos ya expresados (aspecto intrínseco), proviene de dicho cuerpo (aspecto extrínseco)". Abunda don Ignacio Burgoa: "cuando la Constitución emplea el término *ley* conjunta estos dos aspectos, pues aunque en determinados casos conceda facultades a órganos de autoridad distintos del Congreso de la Unión y, en general, de los órganos legislativos, para crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, como los reglamentos heterónomos o autónomos que expide el Presidente de la República, estas normas no son propiamente leyes, aunque la naturaleza material de unas y otras sea la misma"[71].

En efecto, existen atribuciones en cada uno de los poderes de la Unión que, aunque por su origen se les denomine según el órgano que la emite o la función que lo caracteriza, la naturaleza del acto es de un tipo diverso y relativo a las funciones de alguno de los otros dos poderes.

En primer término conviene establecer la competencia que las mencionadas facultades implican para el Congreso. Existen dos tipos: la abierta o enunciativa que se desprende del hecho que, sólo en el caso del Distrito Federal, el Congreso de la Unión hace las veces de una Legislatura local en todo aquello que no haya sido conferido específicamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que, al no ser un Congreso Local por no ser aquel un Estado de la Federación, no le son aplicables los criterios que para ellos dispone la Carta Magna. Sin embargo, su función primaria de Legislatura federal compele al Congreso a ceñirse exclusivamente las facultades que le otorga específicamente

[71] Op. Cit. p. 643.

la Constitución, entendiendo para los congresos estatales todas las demás atribuciones. Este último caso es el anverso al primero, o sea, la competencia cerrada o limitativa. Lo anterior se deriva del artículo 124 y del nuevo 122 A, que da la facultad al Congreso para "Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

A ésta función primaria del poder Legislativo se refiere la Sección segunda del Capítulo Segundo y del Título Tercero de la Constitución, pues menciona que el derecho de iniciar leyes o decretos compete tanto al Presidente de la República, como a los Diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

El segundo párrafo de éste precepto menciona ya el inicio del proceso legislativo pues obliga a pasar a comisiones de inmediato las iniciativas que presenten los Estados o el Ejecutivo y separando las que sean propuestas por los propios congresistas para que sean discutidas según el Reglamento de Debates de cada cámara. Continúa explicando esto el 72 en sus diversos incisos, señalando los caminos que puede seguir una iniciativa de ley: ser aprobado por la cámara de origen, la revisora y publicado por el Ejecutivo si éste no le observa nada o si pasan diez días hábiles sin que así lo haga, ser devuelto por éste a aquella que lo volverá a discutir, revisar y turnar a su colegisladora quien de aprobar envía una vez más al Ejecutivo para publicarla. Los que rechace la colegisladora siguiendo éste proceso, no podrán presentarse sino hasta el siguiente período y si lo modifica solamente, lo devolverá a la originaria para que discuta y apruebe sólo lo reformado, siguiéndose el trámite para lo concerniente a leyes o decretos y permite se inicie en cualquier cámara una ley, salvo en caso de facultades exclusivas o asuntos de impuestos y tropas, donde será la originaria la de Diputados. El presidente, se agrega, no podrá hacer observaciones por excepción cuando actúen como cuerpo electoral o jurado ni cuando la Permanente convoque a sesión extraordinaria.

El artículo 73 es el que determina en su mayoría las facultades del Congreso, toda vez que otras están contenidas en diversos artículos de la Constitución. Sin embargo, cabe aclarar que dentro del propio artículo existen las que son estrictamente legislativas y las que no lo son. De tal suerte, que es la fracción séptima la que inicia ésta clasificación al dotar de facultades tributarias al Congreso con la intención de poder sufragar los gastos de la Federación y la fracción XXIX que delimita los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que exclusivamente la ley federal podrá normar, permitiendo por lo tanto la concurrencia legislativa en materia impositiva en congruencia con la competencia cerrada o limitativa ya descrita. La Corte ha determinado que la posibilidad en consecuencia de una doble tributación no rompe con el orden constitucional. Existe además la competencia legislativa no tributaria (control económico), como es la fracción VIII de dicho artículo que concede la facultad de dar las bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito nacional, aprobarlos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional. La IX faculta impedir restricciones en el comercio entre los Estados de la Federación, con la obvia intención de estimular y proteger el comercio interno (relacionadas con las prohibiciones del 117 y 118 constitucional en la materia). También faculta la fracción X al Congreso, por la importancia que para la vida económica nacional implican tales rubros, a legislar en materia de hidrocarburos, comercio (aunque interviene en él como cualquier sujeto de los actos mercantiles, pues no actúa en su carácter de autoridad), juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y las leyes del trabajo reglamentarias del 123, a las que nos referiremos más tarde (esta facultad la tiene desde 1929, pues antes los congresos estatales las elaboraban y hoy sólo pueden resolver los conflictos que en su jurisdicción se presenten mientras no traten los ámbitos que la fracción XXXI del 123 Constitucional reservan a la Federación).

En otro orden de ideas, la fracción XVI norma aspectos de Derecho Internacional Privado, y que evidentemente tienen que ser de competencia

exclusiva de la Federación, como son las materias de nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración y salubridad general de la República. Esta última facultad es concurrente con las Legislaturas de los Estados toda vez que la propia Constitución dispone la coordinación que en la materia debe existir entre las entidades y la Secretaría de Salud. Aunque es difícil delimitar que ámbitos de la Salud Pública (como consideramos correcto denominar a éste importante rubro), no han de importar a la Federación por el simple hecho de afectar a un sólo Estado y que en consecuencia sea éste quien regule e intervenga ante una situación de esa índole, el criterio mundial y diversos tratados internacionales de los que México es parte en la materia, han supuesto, como dispone el 133 Constitucional, que tales normas internacionales se conviertan en legislación Federal. Sin embargo, y coincidiendo con el criterio del Maestro Burgoa, consideramos fuera de toda proporción la existencia en tal artículo de la Constitución (fracciones primera a cuarta) del híbrido incongruente denominado "Consejo de Salubridad General". "No objetamos – dice en su libro- las razones y motivos que inspiraron al Diputado Rodríguez (refiriéndose al médico de nombre José María, constituyente de Querétaro autor de ésta tropelía legislativa), la implantación del aludido Consejo, sino su creación en el texto constitucional y en un sitio preceptivo completamente inoportuno, o sea, en una disposición que se refiere a las facultades del Congreso de la Unión. A nuestro entender, tal consejo debió haberse establecido en una ley federal expedida precisamente por éste organismo legislativo, el cual nunca debió haber quedado subordinado a aquél en lo que a los ordenamientos sanitarios se refiere"[72]. Lo peor de todo, desde nuestro punto de vista es que la Ley General de Salud que regula y crea el Sistema Nacional de Salud consistente en la coordinación entre dependencias diversas como la propia Secretaría de Salud, de la Defensa, de Marina, y otros como la paraestatal Petróleos Mexicanos, resulta inconstitucional pues intervienen directamente tales entidades del Ejecutivo Federal contraviniendo lo que dice la

[72] IBO, DCM, p. 655.

fracción primera de la fracción XVI. Urge reformar o inclusive derogar tan aberrantes adiciones.

Como señalamos, el ámbito de competencia del Congreso no se reduce al 73 comentado. Existen dispersos por toda la Carta Magna diversos atributos en distintas materias de suma importancia. Por ejemplo, el 27 Constitucional señala que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". Esta imposición, "se debe realizar a través de leyes que elabore el citado Congreso, pues equivaliendo el concepto de nación al de pueblo mexicano, éste organismo es su representante (art. 51) en lo que al ejercicio de tal facultad atañe. Además en nuestro orden constitucional no puede admitirse que la imposición de modalidades a la propiedad privada le incumba al Presidente de la República, ya que este acto, al entrañar la privación total o parcial o la afectación de dicha propiedad, sólo puede autorizarse por leyes en sentido formal y material, es decir por normas generales, abstractas e impersonales, provenientes de un acto legislativo" [73]. El propio 27 en su fracción X y XI otorga al Congreso la facultad de legislar en materia agraria, en los términos establecidos.

También el 29 dispone que sólo con la aprobación del Congreso de la Unión, el Presidente podrá decretar la suspensión de garantías, teniendo que estar aquél reunido en consecuencia para aprobar la ley que otorgue las facultades que el propio colegio considere necesarias y consignando en tal ley o decreto las prevenciones generales que el caso implique. Relacionadas con lo anterior son las facultades que el 49 y 131 otorgan al Congreso, pues al ser él quien determina los extremos del funcionamiento extraordinario del Ejecutivo, lo sujeta a observar tanto la ley específica que llegase a decretar, como las advertencias que la Constitución contiene.

[73] op. Cit. p. 655.

Por supuesto, y con gran preeminencia, el artículo 135 crea el llamado "constituyente permanente" en el entendido de que existe la posibilidad constante de modificar la Carta Magna, al facultar al congreso a reformar y adicionar la "ley de leyes" que es la Constitución. Aquí concurren las legislaturas estatales que en su mayoría deberán avalar la reforma que se trate. El propio Maestro disiente con aquella acepción pues considera que por muy trascendente que es el poder reformar la Constitución, son las cámaras federales y las legislaturas estatales "órganos constituidos".

También en materia de educación tiene facultades de legislar el Congreso, conforme al tercero, fracción IX y conforme al establecimiento de escuelas que dispone la fracción XXV, aquí sí, del 73. Sin embargo, la administración de los recursos en materia educativa ha sido otorgada a los Estados de la República, salvo en el caso del Distrito Federal, donde todavía el Ejecutivo Federal ejerce el control.

También existe la facultad expropiatoria, pues es quien determina los casos en que "sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada", según el 27 fracción VI, cuando importe a la federación hacerlo por supuesto, sino sería facultad de las legislaturas estatales. (en el D.F. se aplica la federal).

En materia de responsabilidad de los servidores públicos, será también el Congreso de la Unión quien elabore las normas tanto de la tipificación de los delitos, como las leyes que regulen aquél rubro, en sus determinadas competencias (funcionarios federales, obviamente).

Para dar fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales, será el Congreso de la Unión quién elabore las normas para probar dichos actos, registros y procedimientos y su eficacia.

El 130 a su vez le otorga la facultad de legislar en materia de culto público, de iglesias y agrupaciones religiosas. Éste punto fue reformado apenas hace 8 años en una controvertida pero bastante congruente e importante reforma constitucional, que abarco el relacionado artículo 24.

En un acto de respeto a los Estados de la Federación, el 132 dispuso la facultad del Congreso para regular lo relacionado con los bienes inmuebles al servicio de la Federación refiriéndose a los que tenían tal calidad hasta la entrada en vigor de la Constitución (Mayo 1º de 1917), pues los demás y subsecuentes adquisiciones tendrían que ser con autorización de las legislaturas estatales.

Respecto a los asentamientos humanos, el XXIX-C del 73, adicionado en el año de 1976 producto del crecimiento observable desde entonces en las grandes concentraciones urbanas del país, faculta al Congreso para elaborar las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno federal, de los Estados y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución. (modalidades que impondrá la ley a la propiedad privada, regular el aprovechamiento de los recursos naturales, lograr un desarrollo equilibrado, mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana). Al otorgar específicamente al Congreso Federal esta facultad y en congruencia con el 124, se desprende que las autoridades de los Estados concurrirán con las de la Federación en la aplicación de la ley, la cual en consecuencia deberá contener las medidas y criterios generales para su aplicación por parte de los tres niveles de gobierno que confluyen en la ejecución del mandato legal. Por lo tanto, en ningún momento se infiere que la legislatura federal faculte a las de los Estados y menos aún a los municipios a legislar en la materia.

Otra trascendental facultad es la que permite al Congreso dotarse a sí mismo de las normas que lo estructuran y organizan sin la necesidad de la intervención del Ejecutivo para la aprobación o promulgación de las mismas, en

una demostración de independencia y respeto fundamental entre poderes. En efecto y como ya comentamos con antelación, el artículo 70 se refiere a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y a los respectivos reglamentos y acuerdos que de ellas se derivan y aplicables a cada Cámara por separado.

Cabe mencionar lo importante que ha sido la LVII Legislatura que, no conforme con haberse dotado de dos nuevos Acuerdos Parlamentarios Relativos a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités así como el Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones así como el de la Cámara de Diputados (del 6 de noviembre y 2 de diciembre de 1997, respectivamente), envió al Senado (junio 22 de 1999) la minuta con proyecto de decreto que modificó el título segundo de aquella ley y que modernizó su funcionamiento interno y modificó el número y atribuciones de sus comisiones, (las redujo, pero la legislatura actual las volvió a aumentar apenas entró en funciones, aunque no en tantas como anteriormente) facultades e integración de órganos directivos y estructurales, así como a los Grupos Parlamentarios que la conformen, en aras de optimizar el de por sí tedioso trabajo parlamentario (se dieron innovaciones interesantes como la creación de una Presidencia y Secretaría General de la Cámara que sustituyó a la Oficialía Mayor –art. 49-, una Mesa de Decanos que instaló la nueva Legislatura –arts. 15 y 16-, la Junta de Coordinación Política que sustituyó a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política –art.32-, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos –art. 38-, redujo a 23 las comisiones ordinarias y detalló mejor sus obligaciones –arts. 40 y 46- (hecho que fue aumentado a 37 en diciembre pasado) y creó el servicio parlamentario de carrera –art. 58- entre otros) [74].

Lo anterior no se hubiese logrado si, a propósito del tema, los diputados de los partidos de oposición no se hubieran puesto de acuerdo tanto para aportar tan

[74] Minuta, págs. 3 a 36. Unidad de Enlace Parlamentario de la SHCP.

novedosas modificaciones como para instalarla en Septiembre de 1997, excluyendo por primera vez en la historia del hecho al partido del poder Ejecutivo en lo que significó un hito en la historia Constitucional desde 1917.

No menos importantes son las facultades económicas que el entonces presidente Miguel De la Madrid envió al Congreso, en medio de la tormenta económica en 1982 y que fueron aprobadas, a efecto de la expedición de leyes sobre programación y planeación económica, promoción de la inversión extranjera y nacional y que están contenidas en la fracción XXIX incisos D, E y F del propio artículo 73.

A efecto de lograr una mejor cooperación y colaboración entre los tres niveles de gobierno en un tema de tanta importancia y actualidad, la fracción XXIX G del mismo precepto faculta al Congreso para expedir leyes de concurrencia, en al ámbito de las tres competencias, en materia de equilibrio ecológico y protección del medio ambiente.

En otro orden de ideas, la fracción H siguiente, dispone la facultad del Congreso de expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, a fin de dirimir las controversias entre la administración pública y los particulares, estableciendo las normas que regulen su funcionamiento. Cabe aclarar que en ningún momento infiere que deban pertenecer al Poder Ejecutivo obligatoriamente.

En su última fracción, el referido 73 señala las llamadas "Facultades implícitas" que confieren al Congreso la facultad de elaborar todas las leyes necesarias a efecto de cumplir con sus atribuciones constitucionales y todas las otras conferidas a los demás Poderes de la Unión, en congruencia y relación con lo establecido por el 124 Constitucional que fija la competencia cerrada que tiene el Congreso.

Relacionado con lo anterior se suele fundar en esa misma fracción trigésima la facultad del legislador federal en materia de normas que crean entidades paraestatales. En congruencia con el enfático 124, sólo existen facultades para crear casa de moneda (Art. 73 f. XVIII), instituciones educativas (73 f. XXV), el organismo público descentralizado denominado "Petróleos Mexicanos" (art. 27 párrafo sexto), y el banco único de emisión de moneda, instituciones de correos, telégrafos y radio-telégrafos (art. 28), y demás organismos y empresas que el Estado requiera para desarrollar la rectoría económica que del 25 al 28 se mencionan. Es precisamente por lo anterior que, sólo cuando la actividad económica importe a esas materias exclusivamente reservadas a la Nación cuando el Congreso Federal podrá intervenir para elaborar la norma, pues de otra manera, el ámbito económico que abarcaría se entiende del tipo privado y no público, aún aquellos en los que el Estado intervenga aunque en tanto que un elemento más de la economía o el mercado.

3.- Facultades Formal y No Materialmente Legislativas.

Como ya establecimos, las actividades del Poder Legislativo no sólo consisten en la elaboración de normas jurídicas, sino también en la ejecución de actividades que no reúnen los requisitos de generalidad, impersonalidad y abstracción que éstas deben tener sino al contrario, el Congreso tiene atribuciones particulares, personales y concretas perfectamente determinadas. Estos son auténticos actos administrativos que tienen la forma de decretos, pero a su vez, en ningún momento significan la resolución de un conflicto o divergencia, pues de serlo implicarían actos jurisdiccionales. A mayor abundamiento, el maestro Fraga indica: "la función administrativa desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales." [75]. Por supuesto que, al emanar tales actos por muy administrativos que sean en sustancia, del Poder Legislativo

[75] Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p. 63.

ya sea a través de una de sus cámaras o de ambas, se deberá entender como legislativo aunque sólo formalmente pues la materia no es, como ya describimos y se evidencia de la definición anterior, una ley. En consecuencia, conservan las restricciones de competencia limitativa por ser actos del Congreso como indica el 124 pero abarcan diversos ámbitos.

En efecto, podemos encontrar en el propio artículo 73 diversas facultades que revisten el carácter de particularidad para un caso específico y facultad específica, sin que importe la solución de una controversia, como las fracciones primera y tercera que otorga facultades para admitir y crear nuevos estados en la Federación. Igualmente el arreglo de las diferencias limítrofes entre los Estados cuando no tengan carácter contencioso (f. IV), cambio de residencia de los poderes federales (f. V, relacionada con el 44), o declaración de guerra (f. XII). Todas ellas además de resolver un asunto muy especial, revisten una evidente dimensión de tipo político y son congruentes con la estructuración general del Estado Mexicano.

La fracción VII, respecto de la autorización del Congreso para que el ejecutivo celebre un empréstito determinado, es administrativa. Respecto de los que pueden celebrarse posteriormente, es legislativa, pues como en él dice, da las bases (jurídicas) para que puedan efectuarse y de qué modo. De tal suerte, es administrativo el mandato de pago pues implica la autorización para el egreso correspondiente. Igualmente lo es la fracción XI en cuanto a señalar, aumentar o disminuir las dotaciones de un cargo público pues implica su aprobación dentro de la que se haga al Presupuesto de Egresos (que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados).

La fracción XXIII implica en el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, situaciones de tipo administrativo al referirse a personas, situaciones y casos particulares y determinados o determinables. La fracción XXV sólo implica un acto

administrativo cuando se trata de fijar el presupuesto para el establecimiento de esas escuelas y demás condiciones previstas ahí.

Respecto de las facultades exclusivas de las Cámaras, podemos mencionar que eran materialmente administrativas las funciones de los venturosamente difuntos colegios electorales (toda vez que computaban votos y hacían declaración de ganadores en los comicios respectivamente). Sólo conserva ésta circunstancia el caso de la elección de Presidente Provisional o Interino de la República (junto con el Senado y en su receso la Comisión Permanente, artículo 84). Hoy en día sólo tiene la función legislativa de expedir el Bando Solemne que declare Presidente Constitucional a quien el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal designe como tal, tras conocer de la materia contenciosa electoral correspondiente.

Igualmente la facultad de la fracción segunda del 74 pues el acto de vigilancia es materialmente administrativo. Nombrar los jefes y empleados de la Contaduría Mayor también. (f. III).

La importantísima función de discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos es materialmente administrativa y cabe aquí hacer un análisis y fijar nuestra postura al respecto. La aprobación de éste en primer término, no puede implicar un acto materialmente legislativo, "ya que se manifiesta en la adhesión expresa que éste órgano (la Cámara de Diputados) emite respecto de cada uno de los renglones o partidas presupuestales y sin perjuicio de que por el desempeño de la consabida facultad las rechace o modifique"[76]. Por lo tanto, la aprobación del presupuesto de egresos origina un decreto y no una ley, siendo aquél característico de los actos administrativos. Sin embargo, la discusión del mismo por parte de la Cámara baja se antoja hasta fútil, toda vez que es necesario contar con la Ley de Ingresos que permita saber los conceptos fiscales con que habrá de contar el Estado para poder hacer en consecuencia, las

[76] Ignacio Burgoa, D.C.M. P. 694.

erogaciones presupuestales correspondientes al ejercicio anual. Tena Ramírez menciona que debe conservarse tal atribución exclusiva en dicho órgano además de que así se ha mantenido la tradición constitucional mexicana. (Desde la restitución del Senado, éste conservó la exclusividad de conocer la política exterior y aquélla la del Presupuesto, a efecto de tener un control más efectivo sobre el Presidente). Burgoa apunta la contradicción que existió en la Constitución cuando, además del precepto en comento, el 65 establecía la obligación del Congreso General para "examinar, discutir y aprobar el presupuesto", situación que fue resuelta al derogarse ésta última, pero señala que es necesaria la colegisladora toda vez que a ambas compete la fijación del tributo, necesaria para la especificación del gasto y sus condiciones. Desde nuestro punto de vista, tal vez sería más equitativo que el Senado conociera de la aprobación de tan importante rubro (como en varios países ocurre), pero durante la LVII Legislatura se comprobó la poca voluntad política que existe para el efecto, ya que la exclusividad de la cámara baja en el tema, sujetó al Ejecutivo a una intensa y trascendental negociación política con la oposición, situación que antes no ocurría y que con seguridad se habrá de repetir en las próximas legislaturas (aunque el año pasado se aprobó por consenso, se repitió la incertidumbre política y económica de al negociación). Por lo tanto, es tan grande el ámbito de negociación política y control que puede hacerse al Ejecutivo que, más por razones políticas que jurídicas se justifica tal facultad.

Abundando en las facultades exclusivas del Senado establecidas por el 76, el análisis de la política exterior y la ratificación de tratados pueden ser tanto legislativos como administrativos, según de lo que se traten aquellos (cabe aclarar que sin duda la Cámara de Diputados reclamaría ésta facultad, de llegar a compartir la de aprobación del presupuesto de egresos). Esta facultad se correlaciona con el 133 que dispone que los tratados que apruebe el Senado tendrán el carácter de leyes de la Federación siempre y cuando no estén en contravención a la propia Constitución. La reforma del 6 de diciembre de 1977 dio al Senado la coparticipación expresa en el análisis de la política exterior de

México. Desde 1917 se le había otorgado la facultad exclusiva de aprobar los tratados y convenciones diplomáticas, sin embargo, con la reforma de ese año a la fracción primera, se consideró que dándole una atribución más genérica, se fortalecería al Senado.

Las fracciones segunda, tercera y cuarta, son actos administrativos que acotan al Ejecutivo respecto de los nombramientos que haga del Procurador General de la República, los miembros de las fuerzas armadas y de la disposición de las mismas, así como de la salvaguarda del territorio nacional. Por supuesto, el hecho de compartir esta responsabilidad que le era exclusiva al Ejecutivo, ha implicado la coparticipación y una importante negociación política con el Senado y cada una de las fuerzas políticas en él representadas, sobre todo en el nombramiento del Procurador. Respecto a la facultad de análisis de la política exterior, cabe señalar que ha sido desarrollada más en el terreno de la aprobación o descalificación del Ejecutivo que de consejo y asesoría al mismo, como sucede por ejemplo con el Senado norteamericano aunque salvo en contados casos, la política exterior de México se ha mantenido homogénea y acorde a los principios que en éste artículo se establecen y que son rectores del desempeño diplomático de México. Se ha planteado la necesidad de elaborar una ley reglamentaria sobre ésta facultad y mecanismos para practicarla, pues se han presentado proyectos como el de Silvano Barba de 1953 y Manuel Tello en 1964. La ratificación de diplomáticos (que en los recesos compete a la Comisión Permanente también), merced a la mayoría que hasta esta Legislatura conserva en el Senado el partido oficial, ha ocurrido de manera automática. Se cuentan sólo unos cuantos rechazos: Alfonso Castellot en 1932, Carlos Ferrer en 1982 y en la pasada legislatura hubo otros dos a lo sumo.

La fracción quinta es importante analizarla con detenimiento pues se ha tergiversado su significado. El Senado no desaparece los poderes de un Estado, sino simplemente juzga y declara cuando así ha sucedido. La desaparición de poderes es, como señala Burgoa, un fenómeno de facto, provocado por hechos

externos (no actos jurídicos como sería una declaración del Senado) como una asonada, un motín, un desastre natural, una rebelión y diversas situaciones que rompiesen el orden constitucional, impidiendo a la entidad hacerse de los elementos necesarios para ejercer su autoridad, incluyendo el monopolio legal de la violencia. Es decir, sucede un hecho que reconoce el Senado y no al revés, como se mal interpreta. Por supuesto que es un acto jurisdiccional pero que implica una responsabilidad política impresionante y delicada, que no debe utilizarse como instrumento o arma de carácter político para deshacerse de gobiernos estatales que resulten incómodos a la Federación. En consecuencia, el Senado (o en recesos la Comisión Permanente) nombra a un gobernador provisional quien deberá restaurar el orden roto. Este sí es un acto materialmente administrativo. La fracción siguiente importa también jurisdicción pues resuelve controversias entre estados y de importar hechos de armas como dice el texto constitucional, tiene que hacerse de los elementos necesarios para devolver el orden a la entidad que se trate, apegándose al texto de su Constitución y de la Federal. Desde 1917 han existido 48 casos de desaparición de poderes, en 23 estados distintos, siendo los de más casos Tamaulipas y Guerrero con cinco cada uno. El último se declaró en Hidalgo en 1975. *(con 3: Pue, Mor, Nay, Dgo y Gto.; con 2 : Oax, Col, S.L.P. y con uno: Mich, Qro, Mex, Camp, Yuc, Ver, Tlax, Tab, Sin, Son e Hgo.)* [77].

En el caso del Distrito Federal, en el artículo 122, Base Quinta apartado F está consignada la facultad equiparable e igualmente exclusiva del Senado o en sus recesos de la Comisión Permanente, de remover al Jefe de Gobierno, con el único requisito de que la mitad de sus miembros presenten la solicitud correspondiente. Este criterio es subjetivo y hace que penda la "espada de Damocles" sobre el gobernante del Distrito Federal, aunque algunos lo consideran justificable por ser la Capital de la república y residir aquí los poderes, cuya seguridad se conservó a cargo del Ejecutivo de la Unión.

[77] CPEUM Coment. IIJ p.322.

Las fracciones octava y novena son también de carácter administrativo pues seleccionan de la terna que el Ejecutivo les presenta a los Ministros de la Suprema Corte y aprueban o no las licencias que éstos les presenten y nombre o remueve al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos del 122.

Cabe hacer mención de las demás facultades jurisdiccionales con que cuenta el legislativo, que son aquellas en las que resuelve situaciones de controversia al erigirse en tribunal especial. Tales facultades son acusatorias, de desafuero y destitutorias, tratándose de la de Diputados. "En el primer caso, formula acusaciones ante el Senado (a su vez, facultad jurisdiccional y de competencia exclusiva para él), por delitos oficiales que cometan altos funcionarios del Estado, en el segundo, le compete erigirse en Jurado de Sentencia para determinar si contra estos ha lugar o no proceder al desafuero por delitos de orden común (art. 74 f. V)"[78]. Contra las resoluciones que tomen ambas cámaras no procede recurso alguno, pero sí existe la garantía de audiencia para el funcionario acusado. Esta facultad no puede ejercerla el Senado sin la acusación previa de la Cámara, lo que implica la estrecha colaboración que debe existir entre ambas en esta materia, semejante a la que debe ser en materia legislativa.

Respecto del Senado, es él quien resuelve definitivamente la procedencia o no del Juicio político que se hubiese instaurado desde la colegisladora contra algún funcionario público del alto nivel. Una vez que la comisión respectiva de los diputados presenta al pleno un dictamen acusatorio y si tras escuchar a las partes y aportar las pruebas, resuelve erigido en Jurado de Sentencia sobre los juicios políticos cuyo dictamen acusatorio haya sido aprobado por la Cámara de Diputados.

Aunque en los últimos años se ha señalado como histórica la posibilidad de entablar juicios políticos contra algunos gobernadores y otros altos funcionarios

[78] IBO, DCM, p.696.

desde la instauración del régimen constitucional de 1917, es pertinente desmentir tal versión. Entre 1919 y 1925 se presentaron 27 procedimientos, estando algunos de ellos estrechamente relacionados con la relación anterior de desapariciones de poderes. [79]

Lo que sí es correcto afirmar es el hecho de que, durante las siete décadas que el PRI ocupó la Presidencia de la República (1930), nunca se ha producido un procedimiento de este tipo, aunque sí han existido algunos casos de desafuero de legisladores. Los últimos destacados intentos, producto igualmente de la debutante mayoría de oposición en la cámara instructora (Diputados), fueron los entablados por los partidos de Acción Nacional y de la Revolución Democrática en contra de los gobernadores de Tabasco (Roberto Madrazo Pintado) y Yucatán (el cínico cacique Víctor Cervera Pacheco), respectivamente. En la sesión de la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados que conoció del asunto, resultó un empate entre sus miembros respecto de aprobar o no el dictamen, hecho que no está contemplado por nuestra ley, por lo que se encargó a la Comisión de Reglamentos y Práctica Parlamentaria, un dictamen acerca de cómo debe interpretarse la ley en caso tal caso. Sin estar aún listo tal dictamen (y no sabemos si lo estará jamás, probablemente no), podemos adelantar que se deberán tener por desechadas tales solicitudes de juicio político, toda vez que en la gran mayoría de Congresos y parlamentos del mundo que ejercen tal jurisdicción política, la inexistencia de una mayoría definida en tales votaciones implica la conclusión del procedimiento en beneficio del funcionario acusado (una especie de aplicación de la máxima jurídica *in dubio pro reo).* Ni siquiera procede turnarse al pleno del órgano colegiado que conoce.

De toda suerte, cabe mencionar que se ha abusado de tal recurso sin que llegue a tenerse la posibilidad de procedencia en los hechos. Salvo los dos casos anteriores, los demás que ha recibido tal Comisión en la pasada Legislatura han sido desechados o están por desecharse.

[79] CPEUM Comentada. IIJ-DDF-PGJ, p. 323.

Una importante función jurisdiccional y que era facultad exclusiva de cada una de las Cámaras, era la que contemplaba el artículo 60 de la Constitución relativo a la calificación de la elección de sus miembros, que dio lugar a la existencia del siniestro "Colegio Electoral" que se aplicaba a sí mismo la ley y resolvía por el voto de los presuntos diputados electos la validez de su propia elección. En tormentosas y agitadas sesiones, el diálogo de sordos presentaba cada tres años a los pocos diputados de la oposición, con pruebas en la mano incluso, denunciando algunas trapacerías (hoy delitos, afortunadamente) cometidas el día de la elección y que por supuesto beneficiaban al partido oficial. (es famosa la imagen del hoy Presidente Fox en el colegio electoral de 1988 con boletas colgándole de la cabeza y las orejas). Por su parte, los diputados oficialistas votaban con su abrumadora mayoría a favor de los dictámenes que presentaban como ganadores a sus candidatos y rara vez otorgaban la razón a las oposiciones respecto de los comicios en los distritos (o Estados, en el caso del Senado) donde los votos y las pruebas evidenciaban la mayoría a favor de los osados candidatos que habían contendido contra el sistema y su partido.

Afortunadamente, el nuevo artículo 99 de la Constitución especifica la creación del nuevo órgano jurisdiccional en la materia: el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, creado como tal por la histórica reforma del 21 de agosto de 1996 y del cual hablaremos más tarde.

Para concluir con éste apartado, hablaremos de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la cual funciona en los recesos de éste y que no es un órgano legislativo de ninguna manera y por lo tanto, no puede expedir leyes, pero sí tiene diversas facultades administrativas o político jurídicas como dice el Dr. Burgoa y revestidas de carácter de provisionalidad o de definitividad y de las cuales cabe hacer mención. Su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 78 y 79. Aquel determina la conformación de la Comisión, que será de 37 miembros (19 diputados y 18 senadores), nombrados por sus respectivas

cámaras antes del término de sus períodos de sesiones. Este último dispone ciertas facultades distribuidas en ocho fracciones: prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos a que se refiere la fracción IV del 76, recibir en su caso la protesta del Presidente de la República (del provisional, por supuesto: administrativa), recibir las iniciativas de ley que sean enviadas en sus recesos a las cámaras y turnarlas según corresponda a cada una de ellas, aprobar con el requisito de que lo hagan dos terceras partes de sus miembros, las convocatorias a períodos extraordinarios de sesiones, otorgar su consentimiento o rechazo al nombramiento de procurador General de la República hecho por el Presidente. Concede licencia temporal al ejecutivo y nombra al interino que lo supla; ratifica los nombramientos militares y diplomáticos que haga el Presidente y conoce sobre las solicitudes de licencia presentadas en los recesos del Congreso por sus legisladores.

Los demás artículos que le señalan facultades son el 29 (aprobar la suspensión de garantías) 74 (ampliación del plazo de presentación del proyecto de ley de ingresos y presupuesto de egresos enviado por el Ejecutivo), 76 (fracción V, nombramiento de gobernador a un estado en el que hayan desaparecido los poderes y licencias de ministros de la Corte); 84 (nombramiento de Presidente Provisional y convocatoria al Congreso), 85 (nombramiento de Presidente Interino que convoque a nuevas elecciones); 87 (recibir la protesta del Presidente, al tomar posesión de su cargo); 88 (otorgar permiso al Presidente para salir del territorio nacional); 89 (fracciones XI y XV: acordar convocar al Congreso a sesiones extraordinarias con el Presidente y aprobar los nombramientos que le envíe al efecto el Ejecutivo) y 135 (cómputo de la votación hecha por las Legislaturas de los Estados a las iniciativas de reforma constitucional).

4.- Justificación.

Como hemos visto, el poder Legislativo justifica su existencia como el idóneo y democrático contrapeso que es y debe ser del Ejecutivo. No sólo recae sobre sus miembros la importante y honrosa representación popular, sino también la facultad de generar los consensos necesarios para sacar adelante los proyectos legislativos que le competen, debiendo actualizar y mejorar constantemente las normas que nos rigen. Así como es perverso preferir la existencia de un congreso dócil al poder ejecutivo o a cualquier otro, también lo es el hecho de calificar la discusión y negociación de propuestas y posiciones como algo negativo y antidemocrático. Lejos de eso, el hecho de que por fin se presente el verdadero debate y la necesidad de generar acuerdos entre las fuerzas políticas tan diversas que coexisten en la República, es y seguirá siendo el reto principal de los legisladores mexicanos, tanto federales como locales. Lo anterior implica por supuesto que, independientemente de lo idóneo que resulta que los candidatos que postulen los partidos cuenten con el perfil profesional acorde a las funciones que la legislación y la gestión pública suponen, en todo momento éstos cuenten con un cuerpo de asesores que privilegie la estabilidad, permanencia y profesionalismo necesarios para apoyar a las diversas y cambiantes legislaturas y contribuir así a formar los mejores congresistas que haya habido en México. Al parecer, la nueva ley orgánica del congreso ya tomó pasos en esa dirección, por lo que esperamos se den resultados pronto y sean imitados tan buenos cambios en las legislaturas de los estados. La función política nunca estará peleada con la capacidad jurídica en particular y profesional en general que hacen óptima la representación popular.

De toda suerte, el Congreso mexicano debe ser más dinámico y con la aptitud y actitud que ostenten sus miembros, sin importar su militancia política, cambiar la triste imagen que la enorme mayoría del pueblo tiene de ellos, como gente no sólo incompetente y desvinculada a sus comunidades, sino francamente extraña y ajena a todos los ámbitos de la vida social, cuando se trata exactamente de provocar lo contrario. Contribuirá enormemente a lograrlo, la necesidad de permitir la reelección de los legisladores, aunque fuera por un sólo período, para

obligar al representante a tener cerca y al tanto de sus acciones a su comunidad, y a la vez que ésta se interese en las funciones y acciones que aquellos realicen, dando su aval o quitándolo en la elección que corresponda. En pocas palabras, generar una cultura democrática en la población, manteniéndola informada de las labores y discusiones que se dan en las cámaras de Diputados y Senadores.

d).- Poder Ejecutivo.

1. Marco Constitucional.

Revisaremos ahora los artículos que preceden a la distribución de facultades del único de los tres poderes de la Unión (o función del Estado, en el entendido de que el poder es uno e indivisible, como opina el Maestro Burgoa) que no se deposita en un órgano colegiado. El artículo 80 Constitucional es claro y preciso: "Se deposite el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Cabe hacer la aclaración de que por ser un régimen presidencial clásico el mexicano (aunque más bien derivado en presidencialista por la hipertrofia jurídica, política y social de sus funciones, también llamadas "*metaconstitucionales*"), desde la Constitución del 24 introdujo textualmente ésta redacción. Demostrado está que en tal régimen resultar inoperante colegiar tal función (excepciones son el régimen de la Federación Helvética, la República Popular de China, Cuba y lo fue la Unión Soviética, aunque de facto en éstas últimas, el Presidente del Consejo de Ministros o el Secretario General del Comité Central era (o es aún) el líder auténtico y cabeza del Estado. Sin embargo, tenemos el antecedente histórico en México del Constituyente de Apatzingán en 1814 que prefirió colegiar el mando en un triunvirato que ejercería el poder por cuatrimestres, en que tocaría presidirlo a alguno de sus miembros, pero nunca ejerció tal mando y evidentemente no resultó factible después para el primer Constituyente republicano.

Desde entonces y con las excepciones de la Junta de Gobierno que integraron Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria precisamente el año de los trabajos del Congreso de 1824, y las famosas etapas imperiales desde la primera regencia (Agustín de Iturbide, Juan O'Donojú, Isidro Yáñez, Manuel Velázquez de León y Pedro de la Bárcena), el Primer Imperio (Agustín I, del 19 de mayo de 1822 al 23 de marzo de 1823), la segunda regencia colegiada, lugartenencia del Imperio y el Segundo Imperio (J. M. Salas, Labastida y Dávalos y J. N. Almonte del 25 de junio de 1863 al 20 de mayo de 1864; Lugarteniente Juan Nepomuceno Almonte del 20 de mayo al 12 de junio y Maximiliano I de Habsburgo, del 10 de abril de 1864 al 15 de mayo de 1867), han ocupado la presidencia de México 63 hombres, en muy diversos lapsos, tiempos y circunstancias, producto de las enormes guerras y problemas endógenos y exógenos que vivió nuestro país en el siglo pasado y principios de éste, predominando las más de las veces la ausencia de legitimidad que la democracia supone. Con ejemplos que van desde los 11 periodos en que "*Su Alteza Serenísima*" el General Antonio López de Santa Anna gobernó el siglo pasado (tanto la República Central como la Federación que él deshizo), o la histórica dictadura del General Porfirio Díaz García de 30 años, más el periodo previo que gracias al Plan de Tuxtepec lo llevó al poder cuatro años más, así como la Presidencia ambulante de alrededor de 14 años de Benito Pablo Juárez García, a la Junta de Notables de 35 miembros que "gobernó" tres días de Junio de 1863 (previos a la instalación de la Segunda Regencia), hasta la marca mundial al Jefe de Estado que menos tiempo ha durado en su cargo y que ostenta y al parecer seguirá ostentando Don Pedro Lascuráin, quien nunca abandonó el recinto de los Diputados de Donceles para que media hora después de tomar el cargo, a las veintidós treinta horas de aquel infame 19 de febrero de 1913, le diera el mando a su vez al usurpador Victoriano Huerta, comenzando así la última dictadura militar que ha padecido la República.[80] Venturosa e históricamente, desde el año pasado gobierna el primer presidente no priísta en la historia, quien llegó al cargo después

[80] CPEUM Comentada de E. Rabasa. Instituto de Investigaciones Legislativas. Porrúa, p. 232 y 233

de una concurrida elección, instaurando la normalidad democrática y la transición pacífica del poder de un partido (PRI) a otro (Acción Nacional), hecho que no tiene precedentes en nuestra historia.

Por supuesto, el subsecuente 81 tenía que estar, discreto como es, pero no menos importante ya que dispone que la elección del Presidente es como tiene que ser, de manera directa, en los términos que establezca la ley electoral. Aunque debe sonar cotidiano, la trascendencia que implicó en su tiempo y que implica hoy en día, es eminente. El anterior sistema de elección directa, heredado de la Constitución de Cádiz de 1812 se mantuvo más allá del siglo, en detrimento de la democracia diríamos hoy, en beneficio de la República se dijo ayer, pues el pueblo mexicano carecía de cultura política. Sin embargo, el Constituyente queretano rompió con ese paralelismo norteamericano (allá aún se conserva la elección de tipo indirecto en la que el voto popular designa electores que tienen según el estado y su población, el número necesario de votos electorales para elegir al nuevo presidente), y eliminó aquél régimen por el cual se elegían además desde cada "junta electoral distrital", a los diputados, Presidente de la República y de la Suprema Corte y por último a los ministros, procurador general y a un fiscal, en ese orden. De todos los anteriores, sólo los legisladores son elegidos por el voto y éstos a su vez designan hoy a los ministros y al procurador. Es menester comentar la influencia que al respecto tuvo el citado congreso del pensamiento político de don Francisco I. Madero, quien enarboló el principio político del sufragio efectivo durante el inicio de la Revolución que había iniciado apenas 6 años antes. Desde aquél tiempo, se mantiene incuestionable la necesidad de preservar tal carácter, aunque se ha abusado de ello.

El artículo 82 que describe los requisitos para acceder a tan importante cargo, revistió tras su reforma publicada el 1° de julio de 1994, trascendencia histórica y enorme polémica e importancia política. La fracción primera fue modificada para quedar como sigue: "Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido

en el país al menos durante veinte años" y se le impuso el *vacatio legis* para que entre en vigor el último día de 1999. (este nuevo supuesto, benefició de hecho a uno de los candidatos y que hoy es el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, hijo de padre mexicano y madre nacida en España, quien llegó a México a los dos años de edad). Por supuesto, el propósito de ésta reforma es garantizar el arraigo que debe tener un ciudadano que pretenda gobernar nuestro país, aunque la norma derogada no era sinónimo de patriotismo o garantía de capacidad real para ostentar tan importante cargo. De hecho, tan absurda y discriminatoria prohibición permaneció en el proyecto carrancista, derivado del fresco y reciente recuerdo que se tenía del entonces ministro de Hacienda de Porfirio Díaz, don José Ives Limantour, quien aspiró desde 1902 a lograr una modificación constitucional para poder contender por la presidencia con el apoyo del partido Científico, pero la reelección de Díaz en 1910 y el triunfo maderista truncaron tales aspiraciones. Por cierto y demostrando lo absurdo que es tan falaz argumento de la nacionalidad de los padres como impedimento para aspirar a ser presidente, el principal contendiente de Limantour era el General Bernardo Reyes quien, a su vez, era hijo de padres nicaragüenses, pero fue medido con distinta vara, por supuesto. (grandes mexicanos como Lucas Alamán, Valentín Gómez Farías, Manuel de la Peña, Mariano Arista, Miguel y Sebastián Lerdo de Tejada, José María Iglesias, Ezequiel Montes y otros, se encontraban en tal situación e incluso algunos fueron Presidentes en su tiempo) Afortunadamente, tal situación ha sido superada y ya no hay más mexicanos de primera y de segunda, y la preocupación de la residencia se cubre en demasía con el requisito de los veinte años.

La fracción segunda no ha sido modificada y es previsible que no suceda así, toda vez que es admisible suponer como lo hizo el constituyente del 17 que a los 35 años se ha adquirido una madurez y cordura elementales para poder aspirar a un cargo que de por sí exige esas y muchas otras virtudes que el paso del tiempo dejan en cualquier hombre o mujer, según sea el caso.

La fracción tercera fue modificada a efectos de no castigar a los funcionarios públicos y miembros del Servicio Exterior mexicano quienes se velan o se les señalaba como imposibilitados para contender por residir fuera del país dentro del año anterior al día de la elección. Es por eso que ahora, por considerarse las embajadas y consulados como parte del territorio nacional y comprobado que sea el hecho de que algún funcionario abandona el territorio nacional producto de sus labores en algún cargo público, sólo se le exige que renuncie a él con la antelación que señala las fracciones cinco y seis. Inclusive, la reforma del 93 estableció que la ausencia del país por treinta días no interrumpe la residencia, tiempo razonable para cumplir esos encargos y volver sin problema alguno, y además modificó el término de residencia por el más claro y benévolo de ausencia, pues aquélla se refiere a la figura del Derecho Civil que implica el establecimiento de un lugar para fincar domicilio.

La fracción cuarta fue un agregado al texto constitucional de la del 57 que era congruente y consecuencia de las leyes de Reforma que establecieron la separación entre la iglesia y el Estado y que fue atenuado con la limitación de abandonar dicha pertenencia con una antelación de cinco años previos al día de la elección, aunque no consideramos exista en el país algún Jean Bertrand Aristide como en Haití, famoso Jesuita que alcanzó la primera magistratura de esa pobre república caribeña y que fue destronado y vuelto a instalar por la fuerza de las armas, norteamericanas por cierto. Hoy es de nuevo Presidente de Haití.

Por último, las fracciones V, VI y VII determinan la independencia que debe tener un ciudadano respecto del poder público y la fuerza que pudiese éste ejercer a favor de su causa y el perjuicio que causaría al desempeño de su importante labor como miembro del gabinete si pudiera conservar tal cargo y dedicarse a hacer campaña. Por supuesto, la última deriva del principio político enarbolado en la revolución y que evita reelecciones peligrosas del Jefe del Ejecutivo, como ya las hemos tenido.

El artículo 83 dispone el tiempo que dura el mandato presidencial, el cual fue ampliado nuevamente a seis años por reforma de 29 de abril de 1933 y comenzó a partir de 1934, una vez más con el afán señalado en el párrafo anterior y afortunadamente preservada desde entonces.

De gran importancia, el artículo 84 dispone los supuestos en caso de falta absoluta del Ejecutivo, siendo obligatorios los comicios correspondientes si ocurre dentro de los dos primeros años del ejercicio constitucional, previa elección de un interino por parte del Legislativo (con las dos terceras partes de sus miembros como quórum y mayoría absoluta de votos en escrutinio secreto) y debiendo el Congreso sesionar para elegir sustituto dentro de los cuatro últimos. De no estar en sesiones, la Comisión Permanente nombra al Provisional que convoque al Congreso y estando en labores, podrá elegir al nuevo encargado. Como se aprecia, éste mecanismo sustituye al de Vicepresidente de la Constitución del 24 y al nombramiento a favor del Presidente de la Suprema Corte de Justicia que en caso de ausencia del Ejecutivo, dispuso la Constitución del 57 (el propio Juárez se convirtió en Presidente por éste medio). En 1882 la suplencia recaía en el Presidente del Senado o de la Comisión Permanente en los recesos de aquél y en 1896 se dispuso que sería el Secretario de Relaciones Exteriores o en su ausencia o impedimento, el de Gobernación, situación que el General Díaz, preocupado por su edad avanzada, resolvió derogar restableciendo la Vicepresidencia, en el 1904. En caso de ausencia de ambos, ocuparían el despacho el Secretario de Relaciones o el de Gobernación en ese orden, hecho que revistió de cierta legalidad a la ascensión de Huerta en 1913, toda vez que Lascuráin (Secretario de Relaciones Exteriores y luego Presidente tras la renuncia de Madero y Pino Suárez) le nombró Secretario de Gobernación y cuarenta y cinco minutos después, dimitió.

De toda suerte, el Constituyente del 17 no sólo creó el mecanismo anterior sino también el que dispone el 85 y que reviste gran importancia pues si el Ejecutivo no se presenta a tomar el cargo o la declaración no ha sido declarada

antes del 1º. De Diciembre, se procederá conforme al artículo 84 y en caso de ausencias temporales, el Congreso nombra a un interino durante el tiempo que dure dicha falta. Si la ausencia es mayor a treinta días, el Congreso sesionará para aprobarla y en su caso nombrar al interino. Si la falta temporal se convierte en absoluta, se procederá conforme al artículo anterior. En congruencia con lo anterior, el 86 dispone la irrenunciabilidad del cargo de Presidente, salvo por causa grave que el propio Congreso califique. Obviamente, el Ejecutivo puede abandonar el territorio nacional si el Congreso lo autoriza (art. 88).

En todos los supuestos anteriores, el Presidente deberá tomar la protesta en la forma que se refiere el 87, de "guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen" (sic) aunque desgraciadamente, hemos comprobado con creces que se suele olvidar tan sacro juramento.

2.- Facultades Formal y Materialmente Ejecutivas.

La actividad primordial del Ejecutivo es, en esencia, la administrativa o ejecutiva. Esta debe desplegarse dentro de un régimen de Derecho por la aplicación o ejecución estricta o discrecional de las normas jurídicas, abstractas, impersonales y generales que componen tal régimen, y que a su vez se convierten en un elemento para producir actos administrativos y actos jurisdiccionales. Nos importan ahora aquellos por ser propios del poder que analizamos, revestidos de concreción, particularidad y personalidad y que no resuelven controversia alguna.

En ese orden de ideas, y tomando en cuenta la clasificación necesaria que deben tener esos actos administrativos que tiene el Presidente, pues se refieren a diversos ámbitos, la enunciamos a continuación:

a).- Facultad de Nombramiento. Es la que tiene el Presidente respecto de los secretarios de Despacho y los oficiales de las Fuerzas Armadas (89 f. II y V). Respecto de ministros, agentes consulares y diplomáticos, coroneles, generales y

demás oficiales superiores de aquellas instituciones, empleados superiores de Hacienda y del Procurador General de la República, puede nombrarlos el Presidente con la condición de que el Senado, o en sus recesos la Comisión Permanente los aprueben y puedan surtir sus efectos (III, IV, XVII y XVIII).

b).- Facultad de Remoción.- Es la que tiene conferida el presidente respecto de los mismos funcionarios anteriormente citados (f. II), con la salvedad de que para remover a los demás empleados federales, tendrá que reunir las causas justificadas que ordena el apartado B del 123 en su fracción novena.

c).- Facultades de Defensa y Seguridad Nacional.- El Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas (Ejército, Fuerza Aérea, Armada y la fantasmal Guardia Nacional) y por lo tanto, tiene a su cargo el disponer de tales cuerpos para defender al Estado mexicano y su población de agresiones extranjeras (que pueden derivar en la otra facultad que es la de Declarar la Guerra a nombre de la Federación) y trastornos internos que pongan el peligro la estabilidad y la paz de la república y a sus instituciones (durante la vigencia de ésta Constitución, este supuesto se presentó cuando en 1942 el Presidente Ávila Camacho declaró la Guerra al Eje formado por Alemania, Italia y Japón, enviando tropas al frente asiático, consistentes en el honorable y célebre Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea).

d).- Facultades Diplomáticas.- Al jefe del Ejecutivo compete definir y delinear la política exterior frente a todas las naciones del mundo bajo los principios de libertad, igualdad, respeto a la soberanía, no intervención y le faculta a celebrar tratados y convenios que debe ratificar el Senado, "y no al Congreso reunido, como indebidamente dispone la fracción X del artículo 89" [81].

e).- Facultades de Relación Política.- Por ser el nuestro un régimen presidencial clásico (aunque más bien siempre fue presidencialista) el Ejecutivo

[81] Ignacio Burgoa. D.C.M. P. 794.

está condenado a convivir con el Legislativo de manera codependiente. Es por ello que tiene ciertas facultades de coadyuvante o coparticipe de las actividades del Congreso como la de convocarlo a sesiones o a alguna de sus cámaras así como la facultad suspensiva que el derecho de vetar las leyes que el congreso apruebe, le da la Constitución. (89, fr. XI y 79 fr. IV).

f).- Facultades en relación con la justicia.- Expresada en la fracción XII del 89, dispone la obligación (por lo tanto es un deber constitucional) del Poder Ejecutivo de proveer al Judicial los auxilios que sus órganos requieran para el expedito (cosa que no se cumple varias veces) ejercicio de sus funciones, enviando la fuerza pública necesaria que haga cumplir las resoluciones de los jueces y magistrados de los diversos tribunales de la federación.

Desde nuestro punto de vista, este precepto podría derivar también en proveer de los recursos materiales necesarios para que el Poder Judicial cumpla con sus funciones y que suponen el equipamiento de recursos materiales y humanos necesarios para el efectivo y calificado ejercicio de la administración de justicia, pero no siendo el Ejecutivo el que resuelva sobre cuáles y cuántos recursos deben ocuparse, sino disponiendo cada año en el proyecto de presupuesto de egresos que envía al Congreso, una cantidad suficiente de recursos, obviamente consultada con la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal, que aquél debe aprobar sin recato, pues se trata de los medios necesarios para el funcionamiento de uno de los poderes de la Unión. A pesar de que esto último ya ocurre en los últimos años, no ha sido suficiente el envío de recursos para el Poder Judicial, hecho que contrasta con la voracidad con la que ha dispuesto, sobre todo de los impuestos, la administración pública federal, inclusive en éstos años de enorme limitación presupuestal y difíciles condiciones financieras para los poderes y niveles de gobierno de la Unión.

g).- Facultades de Administración Pública.- En la vigésima fracción del multicitado 89, se dispone que el presidente tendrá las facultades y obligaciones

que expresamente confiera la Constitución, además de las referidas. Al mencionarse esto último y la obligación de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que el Congreso de la Unión expida, se infiere la facultad reglamentaria del Ejecutivo, esto es, le de proveer las normas en todos los ramos de la administración del Estado que son susceptibles de legislarse por parte del Congreso y que son actividad complementaria y vital para el funcionamiento y cumplimiento de la ley por parte de los órganos del Estado y de los gobernados.

h).- Facultades de Expulsión.- Esta controvertida facultad que tiene el presidente para ordenar sin juicio previo a los extranjeros, cuya presencia considere perniciosa en la República, la dispone el artículo 33. Cabe anotar al respecto que este mismo artículo establece la prohibición absoluta de aquellos a participar de los asuntos de carácter político del país, puesto que de otra manera, se facilitaría la intervención de intereses extranjeros -histórica y eventualmente aunque no siempre, contrarios al interés nacional- en la conducción del gobierno y la nación en general (aunque en últimos años han encontrado canales idóneos de opinión, participación y hasta de franco activismo político, a través de las ya célebres "*O.N.G.*", organizaciones no gubernamentales que con diversos pretextos o fundadas razones dan pie a la participación de extranjeros en asuntos domésticos, sirviendo a quién sabe qué intereses, aprovechándose del buen nombre de organizaciones internacionales y del enorme vacío que al respecto existe, en las leyes de la gran mayoría de los países, incluyendo al nuestro).

Aunque el presidente no está obligado a respetar la garantía de audiencia (art. 14), esto no lo exime de acreditar el cumplimiento de la de motivación legal, que dispone el 16, en cuanto a que la decisión de expulsar a un extranjero debe estar fundada en la legislación vigente, con los supuestos que justifiquen la conveniencia de expulsar a un ciudadano o súbdito de alguna nación y cuya presencia se considere inapropiada para los intereses nacionales, limitando así en parte al Ejecutivo Federal. El antecedente histórico nos dice que esta facultad fue

motivo de acaloradas discusiones durante los trabajos queretanos del 16. El dictamen original planteó la posibilidad de darle al extranjero involucrado en un caso de expulsión, la posibilidad de combatir el acto o decreto presidencial a través del juicio de amparo. Sin embargo, el pleno revocó por 93 votos contra 57 tal supuesto hasta quedar como hoy conocemos dicho precepto, considerando que eso abriría las puertas a la posibilidad de que la Corte abriera un franco conflicto contra el presidente, impidiendo a éste último realizar las expulsiones necesarias y eventualmente urgentes, para la seguridad e integridad nacionales. Hoy en día existe ya suficiente jurisprudencia estableciendo que contra esa facultad presidencial no procede la suspensión del acto reclamado. Tal vez valdría la pena replantear tal facultad presidencial y al menos permitir la garantía de audiencia a un extranjero, pues así al menos ocurre en varios países del mundo que contemplan tal posibilidad, pues ya no estamos en tiempos como los en que fue redactado el precepto y el derrumbamiento de fronteras comerciales, culturales, e inclusive políticas y hasta jurisdiccionales sería un argumento que pudiera replantear tal situación.

i).- Facultad expropiatoria. También relacionada con una garantía individual (art. 27), ésta otorga al Ejecutivo la de, en su calidad de jefe de la administración pública federal, decretar cuando medie causa justificada, el retiro de la propiedad que sobre un bien inmueble tenga un particular, para que pase a formar parte del Estado, con la condición que previamente al hecho se indemnice al afectado por el daño patrimonial que recibió. Si no se cumplen tales supuestos, el gobernado afectado puede acudir al Juez de Distrito para solicitar el amparo correspondiente y la consecuente protección de sus derechos constitucionales.

j).- Facultades agrarias. Estas estaban dispuestas hasta la reforma de 1992 en las fracciones X a XIV y XVI del referido 27, y dotaban de autoridad suprema al presidente para resolver sobre conflictos ejidales y fallar a favor de los que ante él reclamaban algún problema en la materia. Venturosamente y aclarando que éstas eran facultades materialmente jurisdiccionales del presidente, la nueva fracción

decimonovena reza que "el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos." Y la fracción siguiente remata: "Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y en general para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal (facultad de nombramiento, materialmente administrativa), y designados por la Cámara de Senadores y en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente". (Formalmente legislativas, materialmente administrativas). Dicha controvertida reforma, creó un tribunal especializado que ha venido a resolver, con dificultades pero con mejor criterio y calidad, las controversias en materia agraria, terminando con el perverso reparto que sólo produjo votos pero nunca lo que debió producir que son alimentos y que tienen hoy a México como uno de los primeros países en el mundo en importación de aquéllos y al campo mexicano en una incipiente recuperación, que no ha sido plena por la falta que aún existe de una seguridad jurídica plena para el inversionista y el empresario agrario, y que deriva en la falta de crédito para proyectos del sector primario.

3.- Facultades Formal y No Materialmente Ejecutivas.

Ha quedado establecido aquí que "Si bien es cierto que la función legislativa en grado o dimensión mayoritaria, no total, corresponde a los órganos que con vista de ella se denominan *legislativos* (Congreso de la Unión), también es verdad que en su ejercicio excepcional o en el proceso en que se desarrolla interviene un órgano que no es primordial o prístinamente legislativo sino ejecutivo (Presidente de la República). El poder legislativo, entendido como función, no como órgano, puede desempeñarse, en consecuencia, bajo cualquiera de las

formas apuntadas, por el poder Ejecutivo en la acepción orgánica del concepto, es decir, por el individuo en quien este poder, a título de actividad estatal, se deposita y que de acuerdo con nuestra Constitución se llama "Presidente de la República"[82]. Por lo anterior, las facultades legislativas del Presidente que no son otra cosa sino la creación de normas jurídicas, abstractas, generales e impersonales, o bien, reveladas en la injerencia que tiene tal funcionario en su elaboración, lo que deriva en clasificar tales facultades en las de "creación normativa" y de "colaboración" en el proceso legislativo.

El primer supuesto ocurre en los casos de emergencia a que se refiere el artículo 49, relacionado con el 29, que implique, previa suspensión de garantías, el otorgamiento del Congreso a favor del Ejecutivo, de facultades extraordinarias para hacer frente a una situación grave como las que tal precepto prevé. El otro, también extraordinario, es el segundo párrafo del 131 en que el legislativo permitirá al presidente expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de importación o exportación, que restrinjan o prohiban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía de país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país". Ésta última expresión que reviste gran subjetividad, debe interpretarse sólo en su carácter económico pues de otra forma, podría implicar un rompimiento del principio de separación de poderes, al otorgar al presidente facultades extraordinarias para crear leyes "en beneficio del país", cualquier cosa que esto signifique. El presidente puede también, sin la intervención del Congreso, reglamentar la extracción y utilización de aguas del subsuelo, así como para establecer zonas vedadas respecto de dichas aguas y de la propiedad nacional, según el artículo 27 Constitucional en su párrafo quinto (referencia a aguas que broten en propiedad privada, pues si es de la Federación, compete al Congreso-73 f. XVII).

[82] IBO, DCM, p.777.

Por otra parte, el Presidente es también coadyuvante en el proceso legislativo a través de tres actos que son la iniciativa, el veto y la promulgación. El primero de ellos permite presentar al presidente proyectos de ley ante cualquiera de las cámaras (o a la legislatura local del Distrito Federal), para que una vez que se discutan y aprueben, se incorporen al derecho positivo. El veto (del latín *vetare* "prohibir" o "impedir"), faculta al Presidente para hacer observaciones sobre dictámenes legislativos ya aprobados por ambas cámaras que requieran de promulgación pero que el Ejecutivo considere necesario no expedir todavía. Es un veto suspensivo más no absoluto. Una vez discutidas las observaciones en ambas cámaras, el Presidente deberá promulgar lo que de nueva cuenta se le haya dirigido. Los únicos casos en que el presidente no puede vetar las resoluciones del congreso son aquellos en los que éste actúa como jurado o cuerpo electoral, cuando se acuse a los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales y cuando se trate de convocatorias para sesiones extraordinarias que la Comisión Permanente expida. Por último, la promulgación es una obligación que tiene el Jefe del Ejecutivo y consiste en la publicación de alguna ley o decreto que éste hace, de las que para el efecto le envíe el Congreso o alguna de sus cámaras, siendo un requisito formal para que las leyes entren en vigor, debiendo tener el refrendo o acuerdo del secretario del despacho correspondiente, según el 92 y sin el cual, no cobrará fuerza. En caso de rehusarse a promulgar, aunque no existan elementos para fincarle responsabilidad, pues no se contempla el hecho dentro de las causales del 108, las leyes decretadas por el Congreso no pierden su vigencia, pues resultaría absurdo someter al legislativo a la voluntad del ejecutivo de publicar o no sus leyes, con la consecuente destrucción que del principio de división de poderes inferiría tal hecho.

Por otra parte, la facultad reglamentaria del presidente, expresada en la fracción primera, consiste en los medios para lograr la exacta observancia de las leyes a que se refiere tal precepto.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Dentro de éste apartado, son de mencionarse, someramente aún, las facultades jurisdiccionales con que cuenta el ejecutivo y que son aquellas en que algún órgano del Estado resuelve algún conflicto o controversia jurídica y cualquier otro diferendo contencioso, a través de un proceso determinado, y facultado para ello por el derecho vigente. A pesar de que ya mencionamos las facultades administrativas que primariamente competen al Ejecutivo así como las legislativas de las que es parte, éste trabajo primordialmente pretende referirse a las jurisdiccionales que aquí sólo se mencionarán y que son aquéllas en las que el Poder Ejecutivo a través de alguna estructura de la administración pública federal, provee solución jurídica a un conflicto a través de un acto que, derivado de un proceso, hace jurisdicción sobre esa controversia, sin que tal órgano pertenezca al poder creado primordialmente para eso y que es el judicial y sin que se limite a decir el derecho que su resolución dicta sino que compele no sólo a las partes sino a los otros órganos del Estado a cumplir con su resolución.

Por lo tanto, cuando el Poder Ejecutivo cuenta con órganos que tienen la facultad de resolver controversias, estamos ante actos formalmente ejecutivos por pertenecer a aquél pero materialmente jurisdiccionales por que resuelven un conflicto jurídico contencioso.

Clasificaremos ahora las facultades del Presidente que el 89 dispone y que son las siguientes:

I. "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia": Legislativa (en ésta fracción se reúnen tres elementos: la promulgación ya comentada, la ejecución que es una función administrativa y el proveer en la esfera administrativa que no es otra cosa mas que la facultad de expedir reglamentos y que es evidentemente legislativa).

Las fracciones segunda a octava, consistentes en la facultad de nombrar a los Secretarios de Despacho, ministros y agentes diplomáticos (III), oficiales superiores del ejército (IV), y los demás oficiales de las fuerzas armadas (V), así como el disponer de ellas en su totalidad para salvaguardar la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, disponer de la inexistente Guardia Nacional para el mismo objeto (VII), y evidentemente, la de declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos (VIII), y la de nombrar con aprobación del Senado y en sus recesos de la Comisión Permanente (f. XVI) al Procurador General, (de reciente creación *zedillista*, en 1994, f. IX) son todas, facultades administrativas.

La facultad de dirección de la política exterior y de celebración de tratados internacionales con aprobación del Senado (f. X), infiere dos acepciones: una administrativa cuando interviene en la firma y protocolo y si el tratado se refiere a actos particulares, pero cuando implica la creación o modificación de una norma general, el acto es materialmente legislativo.

Igualmente, la facultad de convocar al Congreso es administrativa (f. XI), pero tiene un importante significado político y es necesaria para el funcionamiento del legislativo.

Otras dos facultades administrativas son las contenidas en sendas fracciones siguientes, referentes a facilitar al Poder Judicial de los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones y de habilitar puertos y aduanas marítimas y fronterizas.

Sin embargo, la fracción XIV que se refiere a la posibilidad de conceder el indulto a reos federales es jurisdiccional cuando se trata del indulto necesario, esto es, aquél que se otorga cuando se demuestra la inocencia del sentenciado que ya fue juzgado y penado pero que un acontecimiento relevante y futuro demuestra su inocencia. Lo anterior ocurre por el consecuente aporte de pruebas que se ha de presentar y que conlleva a solicitar al ejecutivo actúe en congruencia. El otro indulto, denominado "por gracia", consiste en evitar y

condonar la pena recién impuesta, cuando todavía es combatible el acto, por lo que es materialmente administrativo.

Por último, las facultades de otorgar privilegios a inventores, descubridores y perfeccionadores de algún ramo de la industria y el de presentar al Senado las propuestas de nombramiento de Ministros de la Corte, son facultades administrativas. Ésta última, reviste una importancia enorme ya que antes, era facultad exclusiva del Presidente, lo que implicaba la existencia de una Corte dócil al Ejecutivo, lo cual es y fue pernicioso para la división de poderes y la democracia, qué decir además de la administración de justicia.

4.- Justificación.

La hipertrofia política y jurídica que existió y que a veces aún se manifiesta en el Poder Ejecutivo, ha sido seguramente el lastre más pesado que ha cargado la nación durante el siglo veinte. La existencia de una "presidencia imperial", como bien dice el historiador Enrique Krauze, en la que el Presidente de la República no sólo gobierna sino que "reina" omnipotente a todos y a todo, aunado a la ausencia de un verdadero régimen democrático y un impecable e irreductible orden jurídico que lo sustente, son las más graves amenazas al desarrollo y estabilidad de la República. Aunque a paso lento y con enormes dificultades y resistencias por parte del oficialismo por un lado y de grupos anárquicos, violadores de la ley y fanáticos de la destrucción por otro, los mexicanos estamos tratando de apuntalar el equilibrio de poderes, la convivencia en democracia y limpieza electoral, la vigilancia y el rendimiento de cuentas, así como la permanente observancia del derecho, en todos los ámbitos de nuestra vida. Desgraciadamente, encontramos hoy posturas aberrantes por parte de la autoridad que el Ejecutivo está constitucional y legalmente compelido a ejercer, y que por turbios e injustificados motivos políticos, evitan el cumplimiento cabal de las facultades que tiene conferidas. Como si no fueran suficientes los casi doscientos años de sangre y muerte de millones de mexicanos que ha costado el sabernos y sentirnos únicos e

independientes, la armonía y progreso que, en todos sentidos, el vivir bajo la ley implica, se ven día a día socavadas por el Ejecutivo y sus diversos órganos y amplios ámbitos de competencia, ante la mirada atónita y pasiva de una sociedad que se resiste aún a perder la esperanza de una vida digna y segura. Sólo la ley y la vigencia plena del orden jurídico permitirán que podamos convivir como hermanos todos los mexicanos, aún con aquellos que no creen en la política y el derecho, sino exclusivamente en la satisfacción de sus intereses. Es responsabilidad del nuevo gobierno el generar las condiciones para que lo aquí señalado no suceda y se corrija el rumbo, hacia un imperio lo mas perfecto posible de la ley y del Derecho.

e).- El Poder Judicial.

1.- Marco Constitucional.

La locución "Poder Judicial", suele emplearse en dos sus acepciones: la orgánica y la funcional. Conforme al primero, que es impropio pero usual, según Burgoa, el poder judicial se refiere a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan.

En nuestra Carta Magna, la descripción de los tribunales facultados para ello, su conformación y características, se encuentran a partir del artículo 94. Este indica en su primer párrafo, el depósito del ejercicio de "un Poder Judicial de la Federación, en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en

Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal". Aunque más adelante se abundará sobre su integración, podemos adelantar que, desde la reforma Constitucional realizada al inicio del sexenio en curso, se redujeron de veintiuno a once los Ministros de la Corte, debiendo enfatizar el insulto que propinó el Ejecutivo a éste no menos importante poder de la Unión, toda vez que los anteriores integrantes dejaron sus cargos el 31 de diciembre de 1994 y los once nuevos fueron aprobados por el Senado hasta febrero siguiente. Ni en los tiempos de la intervención francesa el siglo pasado, sucedió aberración tal, toda vez que éste supremo tribunal transitó junto con el Presidente Juárez por toda la República, aún cuando éste gozaba de las facultades extraordinarias que ante la agresión extranjera, el Congreso le había conferido.

Este precepto también fue adicionado con dos instituciones nuevas y trascendentes para la vida jurídica de la nación: el Tribunal Electoral y el Consejo de la Judicatura Federal. En efecto, en la iniciativa presentada por el Ejecutivo al Senado el 5 de diciembre de 1994, aquél mencionó los tres fines esenciales de la Corte, a saber, el velar por el equilibrio de los poderes de la Unión y dirimir las controversias entre el Ejecutivo y el Legislativo; velar por la unión de la república, dirimiendo las diferencias entre los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y la Federación y proteger a los individuos para que todo acto de autoridad esté apegado al derecho y acorde con la Constitución[83].

En el entendido de que abundaremos en el próximo capítulo en las facultades y conformación del Poder Judicial, haremos a continuación una somera descripción de los artículos de la ley suprema que delinean la estructura del Poder Judicial.

Continuando con el artículo 94 éste dispone, desde la ya mencionada reforma de 1994, que la Suprema Corte se compone de once ministros y que,

[83] Mexicano: Const. Coment. Rabasa. P.254.

como siempre, podrá funcionar en pleno o en Salas. El párrafo tercero remite a la ley orgánica la competencia de los diversos tribunales que lo integran y las responsabilidades en que sus integrantes pueden incurrir, en términos de lo establecido por la propia Constitución, facultando en el párrafo siguiente al Consejo de la Judicatura para disponer de la división de los circuitos, competencia territorial y en su caso la especialización por materia tanto de los Tribunales colegiados de Circuito como de los Juzgados de Distrito. El pleno de la Corte tiene la facultad de expedir acuerdos generales para repartir los asuntos entre las salas y remitir jurisprudencia a los Colegiados, remitiendo a la ley las bases para la obligatoriedad de la observancia de ésta, así como su interrupción o modificación. El séptimo párrafo dispone la imposibilidad de reducir las remuneraciones que los juzgadores de todos los niveles perciben durante el tiempo que duren en su encargo. En este sentido, una parte importante de la reforma es el hecho de que los ministros de la Suprema Corte durarán quince años en su encargo, pudiendo sólo ser removidos por irresponsabilidades en que incurran en términos del Título Cuarto. El último párrafo indica la imposibilidad de ser reelecto ministro, salvo que se haya ocupado el cargo de manera provisional o interina.

Por su parte, el artículo 95 señala los requisitos para ser elegido Ministro de la Corte y que son el ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de derechos políticos y civiles, tener treinta y cinco años al día de la designación, poseer una antigüedad mínima de diez años como licenciado en Derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno que implique pena corporal mayor de un año, advirtiendo que si la pena fuere menor pero por delitos como el robo, fraude, abuso de confianza o cualquier otro que implica lesión de la buena fama pública, se consideraría inhabilitado para ejercer el cargo. Además, el haber residido en el país al menos dos años antes de la elección y no haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador de la República o del Distrito Federal, senador, diputado federal o gobernador de algún Estado o del Distrito Federal, un año antes del día de su

nombramiento. El párrafo siguiente dispone la preferencia para ocupar el cargo de aquellos que se hubiesen distinguido en el ejercicio de la actividad jurídica.

El artículo siguiente, ratifica la necesaria independencia del Judicial respecto del poder Ejecutivo, pues dispone que éste sólo podrá presentar una terna al Senado y será éste quien los elija, previa comparecencia de los candidatos, obligando a emitir a dicha cámara un voto calificado de dos terceras partes en un plazo no mayor a treinta días. De no hacerlo así, el Presidente designaría a uno de los propuestos. Si la terna es rechazada en su totalidad, el Ejecutivo deberá presentar una nueva, procediendo una vez más de la forma mencionada.

El artículo 97 otorga al Consejo de la Judicatura Federal, la facultad de nombrar a los Magistrados y Jueces conforme a los criterios que establece la ley. El encargo es por seis años pueden ser ratificados o promovidos pero sólo serán privados de ellos en los casos y términos que la propia ley menciona. El párrafo siguiente otorga a la Suprema Corte la facultad de investigación en materia de violaciones graves de las garantías individuales, que podrá ser depositada en uno o varios Ministros, Magistrados o Jueces que el Pleno designe para el efecto, así como algún comisionado, ya sea por juicio propio o a petición del Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso o el Gobernador de algún Estado. Célebre y triste ejemplo de lo anterior fue la investigación que la Corte encargó en 1996 al Ministro Juventino V. Castro, respecto de la matanza de Aguas Blancas, Guerrero y que derivó en la salida del gobernador del Estado, Rubén Figueroa y el consecuente proceso penal a varios de sus colaboradores que hoy están ya presos. También dispone este precepto la facultad del Consejo de investigar las actuaciones de jueces y magistrados.

El párrafo siguiente dispone de la facultad de investigación en materia electoral que tiene la Corte, para averiguar de oficio algún hecho que constituya la violación del voto público, únicamente en los casos en que a su juicio se haya

puesto en duda la legalidad de la elección de alguno de los otros dos poderes. Sin embargo, ordena turnar los resultados a los órganos competentes y que en éste caso se trata del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. También incluye la facultad de la Corte de nombrar y remover a su secretario y demás funcionarios y empleados, delegando igualmente esta facultad respecto de los funcionarios de los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, conforme a lo establecido en la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, dispone el párrafo siguiente, el Pleno elige de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte, quien no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior. Por último, establece la protesta que debe rendir el elegido ante el Senado, al momento de recibir el cargo, disponiendo lo propio para jueces y magistrados pero ante el Consejo de la Judicatura Federal.

El artículo 98 establece el procedimiento a seguir en caso de ausencias de los ministros. El primer párrafo dispone que si la falta excediere de un mes, el Presidente deberá someter en los términos del ya comentado 96, el nombramiento respectivo al Senado. De igual forma se procede en caso de defunción o falta definitiva de algún ministro. Las renuncias de los Ministros deberán ser sólo por causas graves, con la anuencia del Ejecutivo y la ratificación del Senado.

Una licencia menor de un mes podrá ser concedida por la Corte y las que excedan de ese tiempo por el Presidente, con la aprobación del Senado, aunque ninguna podrá exceder los dos años.

El nuevo artículo 99 establece la estructuración, facultades y competencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y le otorga el rango de máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de la fracción II del 105 Constitucional que se refiere a la facultad de resolver sobre acciones de inconstitucionalidad en materia de leyes, así como el de órgano especializado del

Poder Judicial de la Federación. Advertimos que ahondaremos en el análisis de éste Tribunal más adelante pero no omitimos describir las demás disposiciones constitucionales que este artículo le confiere tales como su integración, conformada por una Sala Superior y Salas Regionales. Aquélla se integra por siete Magistrados Electorales que de entre ellos eligen al Presidente por un período de cuatro años. Le corresponde al Tribunal resolver de manera definitiva, en términos de la ley correspondiente, las controversias sobre las impugnaciones que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores, de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (siendo competencia de la Sala Superior el declarar la validez de la elección y de la elección del ciudadano que resulte vencedor), las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen las normas constitucionales, las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades jurisdiccionales electorales de las entidades federativas, las impugnaciones de actos o resoluciones que violen derechos políticos de los ciudadanos, los conflictos laborales entre el tribunal y sus empleados, así como los del Instituto Federal Electoral, la determinación e imposición de sanciones en la materia y las demás que señale la ley.

De igual manera, dispone las condiciones en las que habrán de resolverse las contradicciones de tesis que se presenten entre las salas del Tribunal o entre éste y la Corte, siendo facultad del Pleno de ésta el resolverlas de manera definitiva. También dispone que será facultad del Consejo de la Judicatura Federal el proveer la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral, a través de una Comisión y la facultad del Presidente del Tribunal para proponer al de la Suprema Corte su presupuesto, para que éste lo anexe al proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación, otorgándole también la facultad de expedir su reglamento interno.

El párrafo sexto dispone el método de elección de los Magistrados que lo serán cuando cuenten con el voto de las dos terceras partes de los presentes en

el Senado y en sus recesos de la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia. Los requisitos de elegibilidad son los mismos que los de un ministro de la Corte y durarán diez años en su encargo, sin prórroga.

Modificado resultó también el artículo 100, pues éste pone en manos del Consejo de la Judicatura Federal, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia. Describe su integración, la cual será de siete miembros, incluyendo al Presidente de la Corte que también preside el Consejo, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y uno de los Colegiados, y un Juez de Distrito electos por insaculación. Además, el Senado designa dos Consejeros y uno el Presidente de la República. Oportuna aclaración hace este artículo respecto de los tres últimos consejeros, toda vez que deben distinguirse por su capacidad, honorabilidad y honestidad en la actividad jurídica, y el cumplir los requisitos que el 95 dispone para ser Ministro de la Corte, pues así se evita, sobre todo por parte del Ejecutivo, el que se disponga de gente que no tiene experiencia y conocimientos en alguna materia para encabezar secretarías de Estado que no les son afines, verbigracia el Secretario de Salud que por primera vez en este siglo no es un médico o alguien relacionado con ese campo, sino un abogado que fue Secretario del Trabajo, Presidente de un partido político y hasta Procurador de Justicia y diputado local, que por supuesto no conoce el ámbito de la salud pública.

El Consejo funciona en pleno o en comisiones y resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, en los términos que señale la ley. Los consejeros ejercerán su cargo con independencia e imparcialidad y sólo podrán ser removidos en términos del Título Cuarto de la Constitución. Remite a la ley las bases para el desarrollo de la carrera judicial y faculta al Consejo para expedir sus acuerdos. Sus decisiones serán definitivas e inatacables salvo las que se refieren a designación o adscripción y remoción de magistrados y jueces que revisará la Corte y podrá presentar su presupuesto a la Corte para que haga lo propio al solicitarlo al Ejecutivo de la Unión.

Con el afán de garantizar la imparcialidad de los integrantes del Poder Judicial y la independencia del mismo, el artículo 101 dispone que sus Ministros, Magistrados tanto de Circuito como de Sala del Tribunal Electoral, y los Jueces de Distrito, no podrán desempeñar empleo o encargo cualquiera de la Federación, Estados o Municipios, salvo los que no sean remunerados y de corte docente, científico, literario o de beneficencia. Igualmente, están impedidos por un lapso de dos años posteriores a la fecha de su retiro, para actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. (lo que implica que sí pueden hacerlo en aquellos que no formen parte de ese poder, lo cual rompe con el espíritu de esta norma Constitucional, pues a fin de cuentas, sí pueden participar en un proceso contencioso como patronos o representantes de cualquier persona física o moral). Durante ese mismo lapso estarán impedidos de ocupar alguna secretaría de Estado, gubernatura o cargo de elección popular, así como jefe de departamento administrativo y procurador, haciendo extensivos estos impedimentos a aquellos funcionarios judiciales que gocen de licencia. En caso de incumplirse este precepto, el último párrafo dispone la pérdida del cargo respectivo y los beneficios y prestaciones que correspondan en lo sucesivo, además de las que prevean las leyes.

El artículo 102 en sus dos apartados, no se refiere a un organismo del Poder Judicial sino al Ministerio Público Federal que Preside el Procurador General de la República, señalando los requisitos para serlo y las atribuciones y competencias que tiene, siendo la principal la persecución de los delitos y la representación de la sociedad en los procesos en que debe aportar pruebas para que el Poder Judicial sentencie a los responsables. Aunque siempre ha formado parte del Ejecutivo, apenas con la reforma de 1992 y 1994 le fue otorgada al Senado la facultad de ratificarlo y en sus recesos a la Comisión Permanente y se dispuso que dejara de ser consejero jurídico del Presidente, aunque conserva la representación legal de la Federación. Por supuesto, el apartado B agregó la

creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual, en un sistema óptimo de impartición de justicia, sería innecesaria.

2.- Facultades Formal y Materialmente Jurisdiccionales.

A continuación, y por ser los siguientes artículos los que delinean principalmente las facultades de jurisdicción del poder Judicial, iniciaremos con el recuento de las facultades de ese tipo que tiene conferidas. Cabe advertir que iniciaremos con el artículo 104, toda vez que el 103 fundamenta la existencia del Juicio de Amparo, como primer instrumento de control constitucional, concepto al que nos referiremos más adelante.

Cabe aclarar aquí, que el Maestro Burgoa menciona como indebida la tendencia de los tratadistas del Derecho Constitucional de "identificar al Poder Judicial con los órganos estatales en quienes se deposita" y de los que "se excluyen erróneamente" dos especies de tribunales que "forman parte del conjunto de órganos formalmente administrativos y que son entidades autoritarias cuya competencia se integra primordial y relevantemente con facultades jurisdiccionales, como sucede con los tribunales del trabajo a que se refiere el artículo 123 Constitucional sin que estos Tribunales formen parte del Poder Judicial en el sentido orgánico. Por otro lado, existen los tribunales de lo contencioso administrativo que se encuentran en la misma situación que los laborales en cuanto que estrictamente y desde un punto de vista clásico y tradicional tampoco pertenecen a dicho poder[84]. Es por lo anterior que al referirnos al Poder Judicial, nos estamos refiriendo a los Tribunales que dependen estructuralmente de él y que son los señalados en el artículo 94.

Por lo tanto, la función jurisdiccional propiamente dicha, se da en dos vertientes. Una es la que realizan los tribunales federales en las materias de su

[84] IBO DCM p. 820.

competencia, y de manera análoga a la que se realizan en los tribunales del fuero común. Estos juicios federales, independientemente de los juicios de amparo, se realizan en las materias civil y mercantil, administrativa y penal. De estos conoce en primera instancia el juez de distrito. Cabe aclarar que en los juzgados civiles federales, a la hora de conocer de la materia mercantil que es de carácter federal, existe la jurisdicción concurrente, por medio de la cual los particulares cuando vean afectados sus intereses exclusivamente, pueden acudir ante un juez de lo civil del fuero común, el cual conocerá del juicio de manera normal. En el caso de los juicios en materia administrativa, es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa el conocer de los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones dictadas por los tribunales contencioso-administrativos a que se refiere el artículo 73 fracción XXXIX H, creados por el Congreso de la Unión.

Por otro lado se encuentra la función del control constitucional que desempeñan tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Jueces de Distrito y en materia electoral el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El propio artículo 94 de la Constitución, distingue facultades o modos de ejercer la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como cabeza del Poder Judicial de la Federación y de la misma forma, asigna al Consejo de la Judicatura Federal la mayoría de las facultades formal pero no materialmente jurisdiccionales.

Así por ejemplo, son material y formalmente jurisdiccionales las facultades mencionadas en los párrafos cuarto, quinto, séptimo y octavo, toda vez que se refieren a la forma en la que podrá sesionar y trabajar la Corte para la resolución de conflictos jurídico contenciosos, en los términos en que la ley correspondiente señale, esto es, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 95 sólo menciona los requisitos necesarios para ser Ministro de la Suprema Corte, y el 96 la manera de nombrarlos, situaciones a la que nos referiremos en el próximo capítulo.

El artículo 97 señala en su primer párrafo la facultad del Consejo de la Judicatura de nombrar a los Magistrados y Jueces. Sin embargo, el segundo y tercer párrafos entrañan otra debatida y controversial facultad jurisdiccional de forma y de materia. Dice aquél que la SCJN podrá nombrar a alguno de sus miembros, o Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, para averiguar sobre hechos que constituyan una grave violación a alguna garantía individual. Ejemplo de ello es la investigación y el Informe que el Pleno de la Corte encargó en el año de 1995 a los Ministros Humberto Román Palacios y Juventino V. Castro y Castro sobre los hechos ocurridos en el municipio de Aguas Blancas, Guerrero, donde un grupo de policías estatales acribillaron a decenas de campesinos de la región, lo que derivó en tal dictamen, aunado a una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que ocasionó la renuncia del Gobernador, del Secretario de Gobierno y el procesamiento penal del Director de Seguridad Pública y de la Policía, entre otros funcionarios y agentes. Aunque dicha facultad, desde nuestro punto de vista, compromete a los Ministros, Magistrados o Jueces designados para el efecto, a hacer las veces de una especie de Ministerio Público, entendemos que es justificable la aplicación de este párrafo del 97 constitucional, para resolver casos de gravedad e importancia extremas, que motiven a alguno de los poderes de la Unión o a los gobernadores de los estados a solicitar a la Corte que distraiga de sus funciones a algún juzgador, a efecto de averiguar los hechos acontecidos y emitir una suerte de sentencia, llamada informe, en la que explica con certeza qué autoridades cometieron que infracciones a la ley y cuáles deben ser las actitudes a tomar como consecuencia. Es por ello que consideramos que es jurisdiccional dicha facultad, pues emite una opinión jurídica en la que se aclaran o averiguan ciertos hechos y ordena que acciones deben tomarse como consecuencia de los mismos.

Y por otro lado, el párrafo tercero señala, aquí si de manera específica, que la Suprema Corte esta facultada para practicar de oficio, la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Y concluye señalando que los resultados de esta serán enviados oportunamente a los órganos competentes. Han existido opiniones favorables y contrarias a esta facultad pero por su importancia comentaré aquí algunas de ellas.

Para don Emilio Rabasa, la Corte no sólo era un tribunal sino un verdadero poder supremo. Por ello decía que siendo la Corte un poder constitucional, debía ser importante función investigadora suya, todas las cuestiones relacionadas con el voto público y debía proceder contra ellas el juicio de amparo y no sólo una simple revisión de los hechos, porque tratándose de la libre y muy respetable emisión del voto público, debía considerarse esta función como derivada del control constitucional que compete a nuestro más alto tribunal en el país. Por su parte, para el maestro Carrillo Flores, lo importante era pensar que la función investigadora asignada a la Suprema Corte, llegue a ser un instrumento que vigorice la vigencia de las normas que garantizan el respeto a las libertades y derechos fundamentales del individuo[85]. Tena Ramírez por su parte, dice que la investigación en materia de voto público que pudiera llevar a cabo la SCJN, en cumplimiento de una obligación inserta en el texto constitucional, puede ser de interés, pero sólo por cuanto se traduce en la única forma de protesta que la Constitución concede al ciudadano "frente a los fuertes que abusan de la fuerza". Si ello trae ciertas implicaciones posteriores, de carácter eminentemente político, no se debe a la circunstancia de pretender que la Corte invada jurisdicciones ajenas, sino por el contrario, debe estimarse que su acción se dirige a evitar la ejecución de actos violatorios de garantías individuales, mismas cuya custodia le corresponden. Y para el doctor Fix Zamudio, el párrafo en cuestión no representa ninguna novedad constitucional, pues desde el año de 1946 se dieron los

[85] CPEUM coment. P. 408.

primeros casos en que la Suprema Corte determinara la investigación de violaciones al voto público. Entonces llegó a la conclusión, no sin antes realizar un exhaustivo examen que hizo de la cuestión una comisión de ministros designados por el pleno, que solamente debía darse a conocer al Presidente de la República la existencia de las violaciones denunciadas, negándose en esa y posteriores ocasiones, a pronunciar cualquier resolución al respecto con apoyo en dos argumentos que aún se sustentan en nuestro más alto tribunal: uno, que los hechos denunciados no afectan ni pueden afectar las condiciones generales de la nación y otro, que declarar la nulidad de unas elecciones populares, está fuera de las atribuciones constitucionales que le corresponden y más aún cuando esa facultad corresponde (correspondía) a la luz del artículo 60 de la Constitución, (ya reformado) a cada Cámara el calificar la elección de sus miembros.

Como apreciamos desde el siglo pasado, entre que se consideraba impensable la intromisión de la Corte en asuntos políticos hasta que por ser un Poder más de la Unión, debía ser ella precisamente quien calificase la elección de los otros dos pasaron años de argumentos, debate y sobre todo de desconfianza en el gobierno y en las autoridades electorales, así como una sumisión del Poder Judicial, de manera irónica, sumisión política, al Ejecutivo.

Y mientras tanto, las controversias electorales se dirimían en los perversos, y antidemocráticos colegios electorales, tanto en la legislatura federal como en la de los estados, facultad formalmente legislativa y materialmente absurda (y jurisdiccional) que la Constitución otorgaba a los congresos locales y al de la Unión, para cada una de sus Cámaras.

Venturosa y felizmente, a partir de las reformas constitucional y legal en materia electoral de 1996, aprobada aquella con el voto de todos los partidos políticos pero ésta, sólo con el voto del entonces gobernante, se le ha dado ese poder y esa importantísima facultad jurisdiccional de forma y de materia también, al Poder Judicial a través de un órgano especializado como dice la Constitución

en su artículo 99, y que es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este artículo detalla la división y composición de dicho Tribunal, así como la competencia específica que en materia electoral tiene, ya sea por alguna de sus Salas Regionales o por su Sala Superior. Igualmente, en cada una de sus ocho primeras fracciones le es otorgada diversas facultades plenamente jurisdiccionales que lo dotan de plena autoridad para resolver a través de los mecanismos establecidos en la Ley de Medios de Impugnación. Esto es, las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores (fr.I), impugnaciones de la elección de Presidente Constitucional (por la Sala Superior, fr. II), actos y resoluciones de la autoridad electoral federal (Instituto Federal Electoral) que violen las normas constitucionales y legales (fr.III), actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones (fracción IV que desde nuestro punto de vista es contundente fundamento para reprobar el desacato soez en que incurrieron los poderes Ejecutivo y Legislativo yucatecos. Vaya que es determinante para el desarrollo de una elección el trabajo eficiente y adecuado del Consejo Electoral que la organiza); las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica para participar en política (fracción V, una especie de juicio de amparo para el ciudadano en materia electoral); los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y el Instituto Federal Electoral y sus servidores (fracción VI, importantísima para la fundamentación de este trabajo: ejemplo de que la Constitución General de la República permite ya a un tribunal absolutamente jurisdiccional conocer de la resolución de un conflicto que tiene hoy bajo su cargo un tribunal administrativo, en materia laboral. ¿Acaso es menos trabajador, en tanto que denominación de una de las partes en el juicio laboral, uno que labora para el Tribunal o para el Instituto a otro que no? ¿No sería más

prudente que en vez de que el Tribunal Electoral sea juez y parte en los conflictos con sus propios trabajadores, sea sólo una parte más ante una jurisdicción auténticamente laboral y de su mismo rango? Más tarde explicaremos) Y por último la determinación e imposición de sanciones en la materia (fracción VIII).

El párrafo siguiente se explica cómo funciona la resolución de las contradicciones de tesis que entre las Salas o éstas y el pleno de la Superior pudiesen surgir y faculta a la Suprema Corte de tan importante facultad jurisdiccional, con limitativa de retroactividad.

Así como en los Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y de los bienes y presupuesto del Poder Judicial se encarga el Consejo de la Judicatura, una Comisión de éste se encargará de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral. Está integrada por su Presidente, un Magistrado de la Sala Superior insaculado, y tres miembros del Consejo de la Judicatura federal. Y tras esta facultad formalmente jurisdiccional pero materialmente otra administrativa, sigue una materialmente legislativa pues el Tribunal propone al Ministro Presidente de la Corte su presupuesto para que lo incluya en el del Poder Judicial y que es a su vez entregado en propuesta al Ejecutivo Federal y se le confiere la facultad de elaborar su Reglamento interno.

Los Magistrados Electorales que integren tanto la Sala Superior como las regionales deberán ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado y en sus recesos los de la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, teniendo que cumplir los mismos requisitos necesarios que para ser Ministro de la Suprema Corte, en el caso de la Sala Superior y los que aspiren a las magistraturas regionales deberán cubrir los que se necesitan para ser magistrado de un Colegiado de Circuito. Salvo promoción, durarán ocho años en su encargo.

3.- Facultades Formal y no Materialmente Jurisdiccionales.

Como su nombre lo indica, éstas se refieren a aquellas en las que no se da, por parte de la Suprema Corte o alguno de los demás Tribunales de la Federación que integran el Poder Judicial, una resolución de una controversia jurídica contenciosa sino algún acto jurídico emanado de ellos pero cuya esencia, cuya naturaleza implique un acto administrativo o legislativo.

En este orden de ideas, la nueva fracción segunda del artículo 94 de la Constitución, es muy precisa al señalar que "la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes". En efecto, la iniciativa de reforma del 5 de diciembre de 1994 y publicada en el Diario Oficial el día 31 siguiente, reorganizó la integración de la Corte para "facilitar sus deliberaciones colectivas (y también combatir el rezago), al reducir el número de ministros a su tradicional número de once, y permitir su renovación periódica de acuerdo con los cambios que ocurren en el país. En vez de la inamovilidad hasta los setenta años de edad, ahora tendrán una duración de quince años, independientemente de su edad, para poder contar con candidatos de mayor experiencia. Además, se diferenciaron las atribuciones judiciales de las administrativas para facilitar y hacerlas más eficientes. La Corte es un cuerpo por esencia judicial y no administrativo, de ahí que fue dejada la tarea administrativa al Consejo de la Judicatura Federal" [86]. El párrafo sexto otorga otra facultad constitucional al Consejo al señalar que determinará el número y división en circuitos, competencia territorial, y en su caso especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito. Este es un claro ejemplo de una facultad materialmente administrativa pero que no por ello deja de ser importante toda vez que la actualización y crecimiento de los tribunales de la Federación es de una urgencia indiscutible en estos tiempos.

[86] Const.Comentada E. O. Rabasa p. 254.

Relacionado con lo anterior, el artículo 97 faculta al Consejo para nombrar a los Magistrados de Circuito y a los Jueces de Distrito en los términos de ley. Su duración es de seis años al término de los cuales, ya fueren ratificados o promovidos, sólo serán privados de su cargo en los términos que la propia ley establece. El párrafo siguiente del mismo artículo extiende la ya comentada "facultad de investigación" que tiene la Corte al Consejo de la Judicatura Federal cuando aquélla requiera conocer el comportamiento de algún juez o magistrado. Posteriormente, el artículo 100 describe al Consejo como "un órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones". También describe que se integrará por siete miembros a saber: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia que también los será de aquel, tres consejeros designados por el pleno de la Corte (facultad materialmente administrativa de ésta) por mayoría calificada de 8 de sus miembros de entre los Magistrados y Jueces, dos consejeros designados por el Senado (facultad formalmente legislativa pero materialmente administrativa) y uno por el Presidente de la República (de materia y forma ejecutiva o administrativa). Todos ellos deberán contar con los requisitos necesarios para ser Ministro de la Corte.

El Pleno del Consejo funcionará en pleno o en Comisiones (como la que vigilará el presupuesto del Tribunal Electoral, por ejemplo). El pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine que de manera general son las ya citadas de determinar jurisdicciones de los circuitos, número y especialización por materia de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, cambiar las residencias de unos y otros, conceder licencias a funcionarios judiciales, acordar las renuncias que presenten los magistrados y jueces, ordenar visitas o investigaciones, resolver las quejas administrativas y en su caso imponer las medidas disciplinarias correspondientes.

Continúa el artículo 100 indicando que los Consejeros durarán en su encargo cinco años salvo el Presidente (que lo es de la Corte y dura cuatro),

serán sustituidos de manera escalonada y no podrán reelegirse. Posteriormente asigna la facultad al Consejo, según lo que indique la ley, de expedir acuerdos para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal, aunque con el candado de que éstos podrán ser revocados por mayoría calificada de ocho votos del Pleno de la Corte, situación que antes no existía y que provocó diferencias entre ambas instancias por lo que tuvo que supeditarse aquél al órgano máximo de justicia que es la Corte Suprema de la Nación, situación que consideramos correcta. En las demás materias, los acuerdos del Consejo y sus resoluciones son definitivas e inatacables, para garantizar su funcionalidad y carácter de máxima autoridad administrativa del Poder Judicial.

Para concluir, comentamos los supuestos del artículo 101 que aunque no infiere facultad alguna, si describe importantes impedimentos para los funcionarios del Poder Judicial, como son los Ministros de la Suprema Corte, Magistrados, Jueces y miembros del Consejo de la Judicatura para desempeñar empleo alguno en la Federación y en los Estados y el Distrito Federal o inclusive de particulares, salvo aquellos científicos y académicos que no sean remunerados. Tampoco podrán ser abogados, patronos ni representantes en cualquier proceso iniciado ante los tribunales de la Federación. Las sanciones por incurrir en los supuestos mencionados implican la pérdida del cargo y el cese de los beneficios que el haberlos ocupado significa, además de las responsabilidades establecidas en la ley que de ello se desprendan.

Para concluir, cabe hacer mención de una facultad materialmente jurisdiccional pero formalmente ejecutiva o administrativa que se encuentra incrustada en el 102 Constitucional como es la correspondiente al Ministerio Público de la Federación y a los órganos de protección a los Derechos Humanos de más reciente inclusión en la Carta Magna y que están incrustados en éste artículo inmerso en el apartado correspondiente al Poder Judicial.

Dice el Maestro Emérito Burgoa que "el Ministerio Público Federal es una institución que representa a la sociedad en las funciones que tiene constitucionalmente encomendadas y que son: la persecución de los delitos del orden federal ante los tribunales y su intervención en la administración de justicia impartida por los órganos judiciales de la Federación, primordialmente en los juicios de Amparo"[87]. "Actuando como una especie de *prejuzgador*, debe determinar la presunta responsabilidad penal de una persona mediante la ponderación imparcial de los elementos de convicción que se allegue oficiosamente o que se le proporcione"[88]. El titular del Ministerio Público de la Federación es el Procurador General de la República y es nombrado por el Presidente con la ratificación del Senado. Deberá ser ciudadano mexicano, contar con más de treinta y cinco años de edad, mas de diez de ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito de carácter doloso. En una descripción de sus facultades el párrafo segundo del 102 A señala que le incumbe la persecución ante los tribunales de todos los delitos de orden federal y por lo mismo a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión correspondientes contra los inculpados (situación que señala una evidente facultad de materia jurisdiccional pues para que eso suceda, el Ministerio Público debe tener correctamente integrada la averiguación previa correspondiente); buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos (aportar al Juez penal los elementos a que hace alusión más arriba Ignacio Burgoa para que, en consecuencia, el juzgador, en el ejercicio de sus atribuciones procesales, obsequie tal auto y el Ministerio Público proceda a detener al presunto infractor y presentarlo ante el juez de la causa); hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita (evitar dilaciones en los procesos por las partes e inclusive ejercer la acción penal correspondiente cuando se cometan los denominados delitos contra la administración de la justicia como la falsedad en declaraciones, la destrucción de pruebas y de actuaciones en los expedientes, aunque en la

[87] I. Burgoa. D.C.M. P.808.
[88] Op. Cit. P. 809.

práctica suele ser dilatoria y a veces engorrosa la intervención del representante social) e intervenir en todos los negocios que la ley determine. En las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el 105, el Procurador intervendrá personalmente y por sí o a través de sus agentes en los negocios en que la Federación fuese parte así como en los diplomáticos y consulares.

A raíz de la comentada reforma de 1995 se creó la Consejería Jurídica de la Presidencia, cargo que designa el Presidente libremente y se creó para que fuera éste funcionario quien asesorara directamente al Ejecutivo en materias jurídicas y dejase de tener tal atribución el Procurador.

El apartado B del artículo 102 fue creado en virtud de la reforma publicada el 28 de enero de 1992 y estableció el fundamento para la creación del "sistema de protección de los derechos humanos a cargo de un organismo federal como es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las respectivas comisiones de los Estados y el Distrito Federal, otorgando la facultad de crearlos en sus respectivos niveles tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de los Estados. Estos organismos dice el texto, "conocerán de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas y autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas"[89]. Evidentemente, tales recomendaciones implican una facultad materialmente jurisdiccional pero asignada a una entidad autónoma del Poder Ejecutivo. La tradición escandinava del "*ombudsman*" que data de hace más de un siglo y que ocasionó tal furor a nivel mundial a principios de la década pasada que ocasionó que varios países, entre ellos el nuestro, firmaran diversas convenciones y tratados para generar organismos protectores de los derechos humanos, se cristalizó en nuestra constitución con esta reforma. Pero sus recomendaciones

[89] Cons. Coment. E.O.Rabasa P. 277.

son sólo eso, revestidas más que nada de una calidad moral como la que tal figura representa en las sociedades europeas, y que hace que se convierta en un supervisor público de las acciones de las autoridades. Es sólo este el carácter que tales resoluciones deben tener y no el que algunos irresponsables han propuesto, en el sentido de que sus resoluciones deben ser obligatorias para los jueces, pues estaríamos creando una mutación del Poder Judicial del Estado mexicano, y ocasionándole a éste y sus integrantes un daño terrible. Está bien que existan estas recomendaciones pero en un escenario ideal, no deberían ser necesarias pues ya la Constitución y las leyes obligan a los funcionarios mexicanos a proteger los derechos humanos que no son otros más que las garantías individuales que menciona la ley suprema y su mecanismo de defensa no es otro más idóneo que el que ya existe: el juicio de amparo.

4.- Justificación.

Lo anteriormente señalado nos lleva al siguiente apartado. Es el Estado quien, a través de los órganos idóneos, debe de realizar la protección de los derechos de los gobernados y garantizar por medio de la aplicación de las leyes la defensa de los diversos bienes jurídicamente tutelados que éstas consignan. Y no son otros esos órganos más que los que surgen de la facultad jurisdiccional que en la teoría de la división de Poderes se asigna a los constituidos por los jueces, los magistrados y los Ministros que componen el Poder Judicial.

Hemos señalado que no tiene razón de existir una reforma integral del Estado que no contemple el fortalecimiento en todos los órdenes y la autonomía del otro Poder de la Unión que históricamente ha sido sometido por los diversos titulares del Poder Ejecutivo, principalmente durante el siglo que recién terminó. Señala atinadamente el Maestro Burgoa que "El Poder Judicial de la Federación, que secularmente gozó de merecido prestigio en la opinión pública del país, desgraciadamente en los últimos años, ha generado la desconfianza del pueblo".

Continúa: "este fenómeno ominoso para la impartición de justicia, principalmente a través del Juicio de Amparo, obedece a dos factores negativos, a saber, la desorbitada proliferación de los Tribunales Colegiados de Circuito con la consiguiente merma de la competencia de la competencia de la Suprema Corte y la baja calidad intelectual, académica y cívica de varios de sus miembros componentes"[90]. Se supone que para evitar esto último fue creado el Consejo de la Judicatura y se ha creado la "carrera judicial" para incentivar a sus funcionarios a capacitarse y mejorar cada día el desempeño de sus funciones. Sin embargo, creemos que esto último no es suficiente. Tiene que plantearse seriamente que no sólo la Corte cuente con la facultad de iniciar leyes en materia de impartición de justicia como es el caso del Anteproyecto de Ley de Amparo que recientemente fue concluido sino también pueda iniciarlas en lo relativo a su estructura y funcionamiento, como es primordialmente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y que por ley, no pueda el Ejecutivo Federal dejar de asignarle menos recursos de los que le haya provisto el año anterior a cada presentación de su proyecto de presupuesto, ya que es recurrente el que se piense en la administración pública federal que, cuando deba recortársele el gasto a un área del Estado para asignar más recursos a otra, siempre está listo el presupuesto del Poder Judicial para ser sacrificado en aras de otras causas más "estratégicas", cuando si hay alguna función primordial del estado moderno, es precisamente la de la impartición de justicia.

Con una mayor y mejor distribución presupuestal al Poder Judicial, más pronto podrá combatirse el rezago que presentan varios tribunales, se podrán asignar mejores salarios para los servidores públicos que deben cumplir con tan digna función y se evitarán conductas deshonrosas y delictuosas inclusive, como las que menciona el Doctor Don Ignacio Burgoa.

[90] I. Burgoa. D.C.M. P.881.

De tal suerte, que así podrá el Poder Judicial convertirse en el tercer contrapeso del Estado y sus otros dos poderes, el Legislativo que conocería del criterio jurídico profesional y mucho más capacitado que el de varios legisladores, a la hora de dictaminar sobre leyes que la Suprema Corte le hubiese iniciado y del Ejecutivo, que tendrá que estar siempre dispuesto a acatar y hacer cumplir las sentencias y resoluciones que los tribunales de la Federación y la Corte misma, le ordenen. De otra manera, se pervertirá cada vez más la función del Estado y el papel que juegan en la sociedad sus funcionarios, generando desconfianza y desesperanza en el pueblo y las instituciones, alejándonos cada vez más del régimen democrático y del estado de Derecho que se pregona con facilidad pero que muchas veces no se desea acatar.

En la parte final de este trabajo hablaremos sobre el mecanismo propuesto para fortalecer de manera definitiva al Poder Judicial de la Federación.

CAPITULO II

EL PODER JUDICIAL

a) Evolución Histórica del Poder Judicial.

De manera general, presentamos una recopilación de los principales puntos históricos que existen respecto del Poder Judicial, dentro de las distintas normas constitucionales que nuestro país se ha dado desde el inicio de la gesta de independencia. No agregamos aquí el estudio o análisis que correspondería a la

Constitución de Cádiz de 1812 toda vez que no contemplaba, evidentemente, la independencia y autonomía de las naciones americanas y que nuestra estructura jurisdiccional fue imitada de la Constitución de los Estados Unidos de América. Además la Constitución de Cádiz nunca pudo tener vigencia por lo que se conservó la estructura jurisdiccional de la colonia.

Iniciamos este análisis histórico con el trascendental documento de Apatzingán de 1814, expedido por el Congreso instaurado en Chilpancingo y que explayaría en su texto lo afirmado por Don José María Morelos y Pavón en sus "Sentimientos de la Nación", que aunque no llegó a tener vigencia, hizo una primera estructura de lo que sería el Poder Judicial.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina

Sin lugar a dudas, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana es el primer documento del México independiente, en el que aparece por vez primera la instauración de un Supremo Tribunal de Justicia, antecesor de la actual, H. Suprema Corte de Justicia de la Nación; y si bien el citado decreto careció de real vigencia, no por ello deja de ser, históricamente, un importante antecedente en el establecimiento de la justicia nacional.

En el artículo 44 del citado decreto, se estableció que la soberanía del pueblo correspondía al Supremo Congreso Mexicano, y que además se crearían dos corporaciones, una con el título de Supremo Gobierno, y otra, con el del Supremo Tribunal De Justicia; que éste se integraría por cinco individuos, los que en su número podrían aumentarse por deliberación del Congreso según lo requieran las circunstancias (Art. 181); que la corporación de individuos que la compusieren sería renovada cada tres años en la forma siguiente: "en el primero y en el segundo saldrán dos individuos; y en tercero uno: todos por medio de sorteo que hará el Supremo Congreso" (Art. 183); que tendría dos fiscales letrados, uno para lo civil y el otro para lo criminal (Art. 184); que tendría dicho tribunal el tratamiento de Alteza; para aquellos que la compusieran como titulares del mismo, el de

Excelencia, durante el tiempo de la comisión, y que los fiscales; y secretarios durante su ejercicio deberían de ser llamados como su Señoría. Lo anterior se cita con el objeto de hacer resaltar la magnificencia y seriedad que se dio en este Decreto Constitucional a la creación del Supremo Tribunal de Justicia.

Poco fue el tiempo en que funcionó, pues huyendo las fuerzas realistas y siendo protegidos por Morelos, fueron alcanzados por el comandante de las fuerzas realistas y eventual virrey, Don José María Calleja, momento en el cual, aquél protege la huida del Tribunal y motivo por el que fue aprehendido y fusilado en San Cristóbal de Ecatepec, el 22 de diciembre de 1815. Como consecuencia de lo anterior, se disuelve el Congreso, dando fin a esta histórica etapa de la vida de México.

Por su importancia histórica, me permito citar textualmente los artículos del Derecho Constitucional para la Libertad de la América Mexicana que se refieren a la Organización y Competencia del Supremo Tribunal de Justicia creado por dicho decreto.

CAPITULO XIV

DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA

ART. 181.- Se compondrá por ahora del Supremo Tribunal de Justicia de cinco individuos que por deliberación del Congreso podrán aumentarse, según lo exijan y proporcionen las circunstancias.

ART. 182.- Los individuos de este Supremo Tribunal tendrán las mismas calidades que se expresan en el artículo 52. Serán iguales en autoridad, y turnarán por suerte en la presidencia cada tres meses.

ART. 183.- Se renovará esta corporación cada tres años en la forma siguiente: en el primero y en el segundo saldrán dos individuos, y en el tercero uno: todos por medio de sorteo, que hará el Supremo Congreso.

ART. 184.- Habrá dos fiscales letrados, uno para lo civil, y otro para lo criminal, pero si las circunstancias no permitieren al principio que se nombre mas que uno, éste desempeñará las funciones de ambos destinos; lo que se entenderá igualmente respecto de los secretarios. Unos y otros funcionarán por espacio de cuatro años.

ART. 185.- Tendrá este Tribunal el tratamiento de Alteza, sus individuos de Excelencia durante su comisión, y los fiscales y secretarios el de Señoría, mientras permanezcan en su ejercicio.

ART. 186.- La elección de los individuos del Supremo Tribunal de Justicia se hará por el Congreso, conforme los artículos 151, 152, 153, 154, 156 y 157.

ART. 187.- Nombrados que sean los cinco individuos, siempre que se hallen presentes tres de ellos, otorgarán acto continuo su juramento en los términos que previene el artículo 155.

ART. 188.- Para el nombramiento de fiscales y secretarios regirá el artículo 158.

ART. 189.- Ningún individuo del Supremo Tribunal de Justicia podrá ser reelegido hasta pasado un trienio después de su comisión: y para que puedan reelegirse los fiscales y secretarios han de pasar cuatro años después de cumplido su tiempo.

ART. 190.- No podrá elegirse para individuos de este Tribunal los diputados del Congreso, si no es en los términos que explica el artículo 136.

ART. 191.- Tampoco podrán elegirse los individuos del Supremo Gobierno mientras lo fueren, ni en tres años después de su administración.

ART. 192.- No podrán concurrir en el Supremo Tribunal de Justicia dos o más parientes que lo sean desde el primero hasta el cuarto grado; comprendiéndose en esta prohibición los fiscales y secretarios.

ART. 193.- Ningún individuo de esta corporación podrá pasar ni una sola noche fuera de los límites de su residencia, si no es con los requisitos que para los individuos del Supremo Gobierno expresa el artículo 141.

ART. 194.- Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetarán al juicio de residencia, y a los demás, como se ha dicho de los secretarios del Supremo Gobierno; pero los individuos del mismo Tribunal solamente se sujetarán al juicio de residencia, y en el tiempo de su comisión, a los que se promuevan por los delitos determinados en el artículo 59.

ART. 195.- Los autos o decretos que emanaren de este Supremo Tribunal, irán rubricados por los individuos que concurran a formarlos, y autorizados por el secretario, las sentencias interlocutorias y definitivas se firmarán por los mencionados individuos, y se autorizarán igualmente por el secretario; quien con el presidente firmará los despachos, y por sí sólo, bajo su responsabilidad, las demás órdenes; en consecuencia, no será obedecida ninguna providencia, orden o decreto que expida alguno de los individuos en particular.

Vendría después el trascendental año de 1821. La agitación existente en España, derivada de la revuelta que hizo jurar la constitución gaditana a Fernando VII y habiendo don Agustín de Iturbide retomado el mando de las tropas realistas que permanecían en México, prefirió entablar plática con el General Vicente Guerrero, quien conservó el mando de sus tropas pero se sujetó al mando de aquél, conformándose así el Plan de Iguala del 24 de febrero de ese año por el que se establecía la unidad religiosa a base del catolicismo, la independencia completa respecto de España con una monarquía constitucional como forma de gobierno y

la unión de todos los habitantes sin distinción de razas. Iturbide tomó el título de Primer Jefe del Ejército de las Tres Garantías (simbolizadas en los colores blanco rojo y verde). El Virrey Juan Ruiz de Apodaca rechazó el Plan y huyó del país, siendo su sucesor, don Juan de O'Donojú quien firmaría con Iturbide los Tratados de Córdoba que reproducían lo estipulado en el documento de Iguala, salvo en el punto de que la corona habría de ofrecerse a un miembro de la casa reinante y una vez que las últimas tropas realistas que quedaban en la capital, salieron de ésta, Iturbide entró triunfante al mando del ejército el día de su cumpleaños, el 27 de septiembre y se consumó la independencia.[91] Fue así como el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano de 10 de enero de 1822 confirmaría provisionalmente los tribunales existentes que no eran otros que los de la Colonia pues como ya dijimos, nunca entraron en vigor las constituciones previas a ésta y Congreso Constituyente de ese mismo año, por decreto del 26 de Febrero reiteraría tal organización.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824

Derrocado como fue el imperio de Iturbide y desterrado él a Italia, se conformó el Supremo Poder Ejecutivo, conformado por los Generales Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria.

Durante su gestión, se creó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, que en su artículo 18 habló ya de una Corte Suprema de Justicia y la cual marcó el inicio de la vida jurídica del México independiente. Posteriormente, el nuevo gobierno convocó a elecciones para la integración de otro Congreso que tendría a su cargo el estudio y aprobación de una constitución republicana, dando origen a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, documento en el que ya se dispone la división de los Poderes en los que se asienta y justifica el nuevo gobierno, esto es, el Poder Ejecutivo, denominado en su artículo 74 el Supremo Poder Ejecutivo; el Poder Legislativo, integrado por una Cámara de Diputados y una de Senadores

[91] Alvear Acevedo, Carlos. Historia de México. Ed. Jus. p. 216-217

(Art. 7), y el Poder Judicial, (Art. 123).

En el título 5°, se integran los preceptos constitucionales relativos a la elección, duración y competencia y solemnes juramentos, a los que debían someterse los individuos que integrarían esta Institución, lo que dispone la citada Constitución a través de los artículos 123 al 156, transcribiéndose del 126 al 136 por considerarse de trascendencia para este documento, no sin antes aclarar que esta denominación y funcionamiento fueron imitados por el legislador mexicano de la "Ley de Organización Judical" *(Judiciary Act)* de 1798, expedida por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica y acentuada en el texto de los artículos 123 a 126 que entre otros se describen a continuación:

ART. 123.- El Poder Judicial de la Federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

SECCION 2a.

De la Corte Suprema de Justicia y de la elección, duración y juramento de sus miembros.

ART. 124.- La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres Salas, y de un fiscal, pudiendo el Congreso General aumentar o disminuir su número, si lo juzgare conveniente.

ART. 125.- Para ser electo individuo de la Corte Suprema de Justicia se requiere: estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los estados; tener la edad de treinta y cinco años cumplidos; ser ciudadano natural de la República, o nacido en cualquier parte de la América que antes de 1810 dependía de la España, y que se ha separado de ella, con tal que tenga la vecindad de cinco años cumplidos en el territorio de la República.

ART. 126.- Los individuos que compongan la Corte Suprema de Justicia serán perpetuos en este destino, y sólo podrán ser removidos con arreglo a las Leyes.

ART. 127.- La elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia se hará en un mismo día por las legislaturas de los estados a mayoría absoluta de votos.

ART. 128.- Concluidas las elecciones, cada legislatura remitirá al Presidente del Consejo de Gobierno, una lista certificada de los doce individuos electos, con distinción del que lo haya sido para fiscal.

ART. 129.- El Presidente del Consejo, luego que haya recibido las listas por lo menos de las tres cuartas partes de las legislaturas, les dará el curso que se prevenga en el reglamento del Consejo.

ART. 130.- El día señalado por el Congreso, se abrirán y leerán las expresadas listas a presencia de las Cámaras reunidas, retirándose en seguida los Senadores.

ART. 131.- Acto continuo, la Cámara de Diputados nombrará por mayoría absoluta de votos una comisión que deberá componerse de un Diputado por cada estado, que tuviere representantes presentes, a la que se pasarán las listas para que revisándolas dé cuenta con su resultado, procediendo la Cámara a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos.

ART. 132.- El individuo o individuos que reuniesen más de la mitad de los votos computados por el número total de las legislaturas, y no por el de sus miembros respectivos, se tendrán desde luego por nombrados, sin más que declararlo así la Cámara de Diputados.

ART. 133.- Si los hubiesen reunido la mayoría de los sufragios prevenida en el artículo anterior, no llenaren el número de doce, la misma Cámara elegirá sucesivamente de entre los individuos que hayan obtenido de las legislaturas mayor número de votos, observando en todo lo relativo a estas

elecciones, lo prevenido en la Sección primera del título IV, que trata de las elecciones de Presidente y Vicepresidente.

ART. 134.- Si un Senador o Diputado fuera electo para ministro o fiscal de la Corte Suprema de Justicia, preferirá la elección que se haga para estos destinos.

ART. 135.- Cuando falte alguno o algunos de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, por imposibilidad perpetua, se reemplazarán conforme en un todo a lo dispuesto en esta sección, previo aviso que dará el Gobierno a las legislaturas de los estados.

ART. 136.- Los individuos de la Corte Suprema de Justicia, al entrar a ejercer su cargo prestarán juramento ante el Presidente de la República, en la forma siguiente: ¿Jurais a Dios Nuestro Señor haberos fiel y legalmente en el desempeño de las obligaciones que os confía la Nación? si así lo hiciereis, Dios os lo permite, y si no, os lo demande.

Sin duda alguna, la Constitución de 1824 es la primera Constitución, que tuvo vigencia real, y que marca los primeros pasos sólidos en la vida del Supremo Tribunal Mexicano, pues a partir de ese momento se puede afirmar que se inicia una línea estructurada en la vida político-jurídica de México.

1835 - 1846

Durante este agitado período de la historia de México, el debate histórico entre los liberales y los conservadores se manifiesta en los hechos y en las armas a favor de éstos, fundamentalmente por los diversos mandatos del General Antonio López de Santa Anna. El 2 de octubre de 1835, la comisión a la que el Congreso había encomendado las reformas constitucionales presentó el proyecto que se convirtió en lo que se denominó: "Bases para la nueva Constitución", aprobada en un acta provisional el día 23 de ese mismo mes y año, lo que dio fin al sistema federal y pasó a la nueva ley fundamental, la que fue dividida en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista de que se trata se la conoce también

como la Constitución de las siete leyes, aprobada como tal casi un año después el 30 de diciembre de 1836[92]. De acuerdo con ésta Constitución, el gobierno tendría cuatro poderes, el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y el Supremo Poder Conservador el cual tendría el objeto de mantener el equilibrio entre los anteriores como guardián de la legalidad.

> *El quinto estatuto, al que podríamos llamar la quinta ley constitucional, se refiere precisamente al Poder Judicial de la República Mexicana, disponiendo en su artículo 1°.*
>
> *ART. 1.- El poder judicial de la República se ejercerá en una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que establecerá la Ley de la Materia y por los Juzgados de primera instancia.* [93]

Resulta evidente, que en este ordenamiento son suprimidos los tribunales de Circuito, así como los juzgados de Distrito, lo que a nuestro juicio resultó un retroceso para la administración de justicia, en cuanto a que se le mutilaron importantes instituciones de su quehacer, aunque fue congruente con el modelo centralista que se implantaba pues ya no hacía "federal" la administración de justicia, alejándola de los Estados.

Por otra parte debe señalarse que en este Cuerpo Constitucional, se dispone en su artículo 2, que la Corte Suprema de Justicia sería integrada por once Ministros y un Fiscal. Efímera fue la vigencia de la Constitución de 30 de diciembre de 1836. Lógicamente y aunado al enrarecido clima político y de constantes sublevaciones militares, amén de la guerra con Texas de ese año, el federalismo crecía cotidianamente y se hacía presente a cada momento, aún dentro del seno del propio gobierno. La lucha entre federalistas y centralistas fue enconada, lo que provocó que para 1838, el Presidente Don Carlos María Bustamante, pidiera la fusión de los partidos; que todos ellos transigieran y que dejaran para después

---

[92] Op. Cit. Idem. P. 246
[93] *Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1973., Pg.203*

sus diferencias hasta concluir la guerra que en ese momento se había entablado con Francia.[94]

Bases De Organización Política de la República Mexicana.

Siendo Presidente Provisional de la República Mexicana Don Antonio López de Santa-Anna, y con motivo del acuerdo tomado por la Junta Nacional Legislativa, creada por decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, se establecen las Bases de Organización Política de la República Mexicana, conocidas también como Bases Orgánicas y promulgadas hasta junio del año siguiente por el presidente interino Nicolás Bravo, por licencia de "su Alteza Serenísima", leyes que en su título IV dispusieron:

DEL PODER JUDICIAL

ART. 115.- El poder judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos, y en los demás que establezcan las leyes. Subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes.

ART. 116.- La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros y un fiscal. La ley determinará el número de suplentes, sus calidades, la forma de su elección y su duración.

Como es de verse en las citadas bases se hace omisión de los tribunales Colegiados; así como de los juzgados de Distrito.

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana - 1855

El 23 de mayo de 1855, el Gobierno General, a través de Ignacio Comonfort, entonces Presidente sustituto de la República Mexicana, y quien después juraría y promulgaría la Constitución de 1857 para después desconocerla y originar con

[94] Op. Cit. P. 249.

ello la guerra civil conocida como "Guerra de Reforma o Guerra de tres años", decretó, en uso de las facultades que le concedía el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, el llamado Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. En la sección séptima de dicho estatuto, en los artículos 96 y 101, se dispone lo relativo al "Poder Judicial General", citada a continuación:

SECCION SEPTIMA

PODER JUDICIAL

ART. 96.- El Poder Judicial es independiente en el ejercicio de sus funciones, las que desempeñará con arreglo a las leyes.

ART. 97.- El Poder Judicial General será desempeñado por la Suprema Corte de Justicia y por los tribunales de circuito y juzgados de distrito establecidos en la Ley de 23 de noviembre de 1855 y leyes relativas.

ART. 98.- La Corte Suprema de Justicia desempeñará las atribuciones que le concede la expresada ley, además las siguientes:

PRIMERA.- Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Nación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia, y las que susciten entre y un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

SEGUNDA.- Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo o sus agentes.

TERCERA.- Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales generales, y entre estos y los de los Estados, y las que se muevan entre los dos de un Estado y otro.

CUARTA. - Conocer:

I.- De las causas que se muevan al Presidente, según el artículo 85.

II.- De las de los gobernadores de los Estados, en los casos de que habla el artículo 123.

III.- De las responsabilidades de los secretarios del Despacho, según el artículo 92.

IV.- De los negocios de los criminales y civiles de los empleados diplomáticos y cónsules de la República.

V.- De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra y contrabandos, de los crímenes cometidos en alta mar y de las ofensas contra la Nación.

ART. 99.- No puede la Suprema Corte de Justicia:

I.- Hacer reglamento alguno, ni aún sobre materias pertenecientes a la administración de justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales que alteren o aclaren las leyes.

II.- Tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación o los Estados.

ART. 100.- El Poder Judicial de los Estados y Territorios continuará depositado en los tribunales y juzgados en que lo está actualmente, a reserva de lo que determinen las leyes generales.

ART. 101-- Todos los negocios que comiencen en los juzgados inferiores de un Estado, terminarán dentro de él en todas instancias; los que se sigan en los Territorios, se decidirán conforme a la ley de 23 de noviembre de 1855, y a las expedidas o que se expidieren en lo sucesivo.

De los preceptos transcritos hacemos resaltar:

a).- Que el Poder Judicial General se establecería conforme a la ley del 23 de Noviembre de 1855.

b).- Que en el artículo 99, sufre la Corte prohibiciones expresas competenciales, y que hoy tiene asignadas, como la facultad de expedir sus propios reglamentos y su administración.

Resulta trascendente señalar, que en este Estatuto Orgánico, precisamente en el artículo 97 se establezca que el desempeño del Poder Judicial General se llevará por conducto tanto de la Suprema Corte de Justicia, como de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito; acatándose en lo conducente a lo que disponía la ley de 23 de noviembre de 1855. Lo anterior tiene importancia, en virtud de que se vuelve a reconocer la necesidad de existencia de los tribunales Colegiados y de los juzgados de Distrito. Asimismo, es importante hacer resaltar las limitaciones a las que se constriñe a la Suprema Corte de Justicia en este estatuto, en su artículo 99 que ha quedado transcrito, pues se limita en dos ámbitos importantes, incluso en el de reglamentar materias propias de la administración de justicia.

Posteriormente y habiendo triunfado la revolución de Ayutla, el que por virtud de esta fue declarado Presidente, Don Juan Álvarez, nombró Ministro de Justicia al Lic. Benito Juárez quien elaboraría la Ley que llevaba su apellido a fines de 1855 y que ordenaba que los Tribunales militares y eclesiásticos ya no conocerían de asuntos civiles, los cuales pasarían a manos de los jueces de la Federación. Además, señaló que el fuero eclesiástico sería optativo para los clérigos y religiosos quienes en los delitos comunes que cometiesen, podrían optar por los tribunales del fuero común. Dicha ley causó gran conmoción no sólo por la reforma que implicaba, sino porque pretendía que el fuero eclesiástico fuera renunciable, lo que para la Iglesia resultaba inadmisible ya que el Derecho Canónico lo prohibía. El Tribunal Supremo de Justicia que manifestó su desacuerdo y protestó porque el citado ordenamiento no se discutió públicamente, fue disuelto por orden del gobierno. [95]

[95] Alvear Acevedo. Historia de México. P. 270)

Constitución de 1857.

La Constitución de 1857, jurada el 5 de febrero del mismo año, fue el producto de profundas disertaciones históricas, jurídicas y filosóficas, destacando intervenciones como las de los insignes diputados Don Francisco Zarco, de Ponciano Arriaga y por supuesto la ponencia de Don Mariano Otero quien pretendía restaurar la Constitución de 1824, considerándose para ello reformas a la misma, tales como, la prohibición para que corporaciones religiosas adquirieren bienes inmuebles; abolición de fueros militares y eclesiásticos.

La Constitución de 1857 resulta una Constitución liberal, en la que en sus debates camerales ya detenta la semilla de los aspectos sociales, que posteriormente serán plasmados en la Constitución política de 1917.

De esta Constitución y con relación a la Suprema Corte de Justicia, debemos observar lo que dispone la Sección III, Título del Poder Judicial, en cuyos artículos se dispone lo siguiente:

ART. 90.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales del Distrito y Circuito.

ART. 91.- La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once Ministros Propietarios, cuatro Supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General.

ART. 92.- Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral.

ART. 93.- Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia, se necesita: Estar instruido en la ciencia del derecho, á juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

ART. 94.- Los individuos de la Suprema Corte de Justicia al entrar a ejercer su encargo, prestarán juramento ante el Congreso, y en sus recesos ante la

diputación permanente, en la forma siguiente: "¿Juráis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de magistrado de la Suprema Corte de Justicia que os ha conferido el pueblo, conforme a la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?".

ART. 95.- El cargo de individuo de la Suprema Corte de Justicia solo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso, ante quien se presentará la renuncia. En los recesos de éste, la calificación se hará por la diputación permanente.

ART. 96.- La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito y de Distrito.

ART. 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

II.- De las que versen sobre derecho marítimo.

III.- De aquellas en que la federación fuere parte.

IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados.

V.- De las que susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.

VI.- De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

VII.- De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

ART. 98.- Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

ART. 99.- Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación; entre éstos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro.

ART. 100.- En los demás casos comprendidos en el Art. 97, la Suprema Corte de Justicia será tribunal de apelación, o bien de última instancia, conforme a la graduación que haga la ley de las atribuciones de los tribunales de Circuito y de Distrito.

ART. 101.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite.

I.- Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

ART. 102.- Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Comonfort juró y expidió la Constitución de 57. Este ordenamiento establecía en su artículo 79, que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, substituiría al Presidente de la República, en ausencia de éste último razón por la cual, ante el desconocimiento que de la Constitución a la que nos referimos hizo el propio Comonfort, el abogado oaxaqueño don Benito Pablo Juárez García, ocuparía la primera magistratura de la República, dando cauce y paso a una etapa sangrienta y difícil en la historia de México, como fue la guerra civil ya citada, la derrota de los

conservadores y sus consecuentes conspiraciones que derivarían en la intervención tripartita de 1862, que con pretextos de deudas realizarían las armadas inglesa, española y francesa, siendo ésta última quien desembarcaría sus tropas invasoras iniciando así la instauración del efímero Segundo Imperio que traería al trono mexicano al Archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo, quien sería fusilado junto con los conservadores Generales Miramón y Mejía en Querétaro en 1867, hecho que restauraría la República y daría paso al último mandato del Presidente Juárez, al único de Sebastián Lerdo de Tejada y tras el triunfo del plan de Tuxtepec, a la dictadura del General Porfirio Díaz, en 1880.

Constitución de 1917

El citado héroe de Puebla en 1862 y 1863, ejerció el poder de manera férrea durante poco más de treinta años por sí y por medio del General Manuel González, quien le sucediera en la presidencia por primera vez, sólo para dar paso a las reformas reeleccionistas que Díaz promovió. Fue durante su tercer período, en el año de 1900, cuando el 22 de mayo promulgó el decreto que reformó el artículo 91 que dispuso la integración de la Suprema Corte por quince ministros, que funcionaban en pleno o en salas, de conformidad con la ley orgánica y suprimió los cargos de fiscal y procurador, como integrantes de su estructura. [96]

Por fin, después de casi tres décadas de dictadura, el General Díaz no supo retirarse a tiempo de la escena política nacional y en su ocaso, cometió el error de señalar al periodista norteamericano Creelman en 1908, que "México se encontraba listo para la democracia" y que no buscaría más otra reelección. Esto desató el movimiento de diversas fuerzas políticas, siendo el principal el encabezado por el hacendado coahuilense don Francisco I. Madero, líder del Partido Antirreeleccionista, quien en su libro "La Sucesión Presidencial" suscribía precisamente esa tesis: la de la necesidad del cambio político, de elecciones

[96] Const. Comentada. P. 388.

libres y de culminación del régimen porfirista. Sin embargo, el dictador desoyó sus propias palabras y después de permitir un perverso juego de ambiciones políticas de diversos aspirantes a sucederlo como los del General Félix Díaz (sobrino) y de su Ministro de Economía don José Ives Limantour (apoyado por el Partido Científico) entre otros, lanzó su candidatura en 1910, ordenando el arresto y prisión de Madero quien huiría de la cárcel para proclamar el Plan de San Luis incitando a la lucha armada que habría de iniciar el 20 de noviembre de ese año.

Fue así como, después del triunfo de la revolución maderista en 1911 y su caída en febrero del 1913 con la traición de Victoriano Huerta, derrocado a su vez por la causa constitucionalista (que buscaba observar de nuevo lo estipulado por la del 57, de ahí su nombre) encabezada por el gobernador de Coahuila don Venustiano Carranza, como llegamos al triunfo de éste en 1915 y mismo que, durante el año siguiente, convocaría a la formación de un Congreso Constituyente en 1916-17, el cual elaboraría el nuevo ordenamiento constitucional. Fue así como el 5 de febrero surge el estandarte jurídico político más trascendente del siglo XX, esto es, la Constitución Política de 1917, que otorgaría para su época una estructura adecuada a las necesidades de la impartición de justicia.

b).- El Judicial como un poder de la Unión.

Como ya se señaló anteriormente, el principio de la División de Poderes se estableció en nuestro país desde la primera constitución de 1824 y aún antes así lo habían señalado documentos como el de Apatzingán y la propia constitución gaditana de 1812. El texto vigente no ha sido modificado y conserva su redacción original en el artículo 49 que señala que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Inclusive, y como prueba de la tradición de respeto al principio señalado, los titulares del Poder Judicial, representado hoy por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y su equivalente en la Constitución del 57 que era el del Tribunal Supremo de Justicia,

han servido para en casos de ausencias del titular del Poder Ejecutivo, ocupar interina o provisionalmente el cargo, como fue el caso del propio Benito Juárez que basándose en ello se hizo la primera vez de la Presidencia durante el período turbulento de la Guerra de Reforma. Inclusive todavía hoy, algunos estados de la República señalan esa posibilidad, sobre todo en el supuesto de que sus legislaturas no se pongan de acuerdo en designar al gobernador correspondiente (sustituto o interino), para designar en consecuencia al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, como es el caso de Chihuahua.

Prudente es citar aquí la definición que hace el Maestro Burgoa cuando explica que "el principio de división de poderes enseña que cada una de esas tres funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales. División implica, pues, separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado. Debemos enfatizar, que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes "soberanos", es decir, habría tres "soberanías" diferentes, lo que es inadmisible, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía. Este principio no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes "soberanos" sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado. La calificación del poder del Estado como legislativo, ejecutivo y judicial deriva de la índole jurídica de los actos de autoridad en que se traduce, o sea de los resultados de su ejercicio. Se tratará por ende, en el caso del poder judicial, cuando se decide una controversia o contienda de derecho mediante la citada aplicación concreta y particular de una norma, produciéndose un acto jurisdiccional (sentencia o laudo, verbigracia). El principio de división o separación de poderes entraña, consiguientemente la imputación de la capacidad jurídica

para realizar distintos tipos de actos de autoridad a diversos órganos del Estado, o sea, la distribución de las tres funciones de imperio entre ellos, sin que su ejercicio pueda reunirse o concentrarse en un solo órgano estatal. [97] Esta prohibición, no es absoluta ya que la calificación de órganos legislativos, ejecutivos o judiciales obedece a que sus respectivas funciones primordiales estriban en elaborar leyes, en aplicarlas a casos concretos sin resolver ningún conflicto jurídico o en decidir controversias de derecho conforme a ellas. Esta primordialidad funcional no excluye sin embargo, que cada uno de dichos órganos puedan ejercer funciones que no se comprendan en su principal esfera competencial. [98]

El propio maestro Burgoa señala tal principio como uno de los que denomina "elementos concurrentes de la democracia", esto es, el conjunto de elementos que se combinan dentro del orden fundamental de derecho o Constitución que crea y organiza a la democracia como forma de gobierno. Dichos elementos concurrentes son la declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado, control popular sobre la actuación de los órganos estatales; la juridicidad; la división o separación de poderes y la justicia social.

Si en un sistema democrático todos los órganos del Estado deben actuar conforme al derecho fundamental o secundario (Constitución y legislación ordinaria), es decir, dentro de la órbita que les asigna y según sus disposiciones. Y si "ningún acto del poder público es válido si no se ajusta a las prescripciones jurídicas que lo prevén y rigen y la actuación de los órganos estatales fuera del derecho o contra el derecho es inválida en la democracia e incompatible con ellas, podemos derivar que la supeditación al derecho del poder público o sea de la conducta funcional de todos los órganos del Estado se expresa en el principio de Juridicidad, que a su vez comprende el de constitucionalidad y el de legalidad.[99]

---

[97] Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo, p. 126.
[98] Cfr. Burgoa, op. Cit., p. 127.
[99] Burgoa, I. Derecho Constitucional Mexicano, p. 579.

"Ahora bien, la violación por parte de los órganos del Estado al principio de juridicidad, bien sea mediante actos de autoridad que vulneren el principio de legalidad o el de constitucionalidad, trae aparejadas en un sistema democrático la invalidez de tales actos. Esta invalidez no opera automáticamente, sino que requiere su declaración jurisdiccional, que se encomienda a los órganos estatales de diversa índole según el régimen específico de que se trate, aunque generalmente son de carácter judicial. De esta manera, dentro de una democracia se controla jurídicamente la actuación de las autoridades del Estado para obtener el imperio, sobre ella, de la ley –control de legalidad- o de la Constitución –control de constitucionalidad o jurisdicción constitucional-. Ambas especies de controles, son características de los sistemas democráticos, pues mediante ellos se procura la observancia obligatoria del orden de derecho, el secundario y el fundamental, los cuales, sin ellos, serían ineficaces para mantener en al dinámica real dicha forma de gobierno. Por ello, no es aventurado afirmar con Tocqueville y Rabasa que en la democracia, la supremacía jurídica corresponde a los jueces en el orden funcional como sostenedores del sistema jurídico."[100]

Y continúa el Maestro Emérito: "es evidente que para que opere la juridicidad mediante los dos tipos de control mencionados sobre los actos del poder público, se requiere la división o separación de poderes, que es otro signo denotativo de la democracia".[101]

¿Y por qué hablamos de una democracia? Porque como tal se ha erigido a través de la historia con muchos sacrificios nuestra república y así lo ha consagrado el Constituyente en el artículo 40 cuando señala que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental". Y la propia Constitución constriñe en el 116 a los Estados de la

[100] Op. Cit. P. 579.
[101] Op. Cit. P. 580

Federación a dividir el poder público para su ejercicio en esos mismos tres poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y Judicial, adoptando la democracia representativa como su forma de gobierno también.

c).- Integración.

De forma somera, presentamos a continuación los órganos que integran en sus distintas órbitas de competencia, al Poder Judicial de la Federación, para pasar después a explicar sus facultades y competencias desde el nivel constitucional aunque ya propiamente hablando de la labor de jurisdicción formal y material, así como de las distintas materias que en tal calidad conoce.

Por orden jerárquico normativo, es obligado mencionar el artículo 94 Constitucional que describe los órganos en los que se divide el Poder Judicial que son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral (del Poder Judicial de la Federación) los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Jueces de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de Federación de mayo 25 de 1995 ratifica esta composición en su artículo primero y agrega en sus fracciones VII al Jurado Federal de Ciudadanos y VIII a los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el 107 fracción XII Constitucional y en los demás que por ley deban actuar como auxiliares de la justicia federal.

Como ya se señaló, toda vez que lo menciona la Constitución, la Corte se compone de once ministros y podrá funcionar en Pleno o en Salas. La ley continúa con esas descripciones y las desglosa señalando que tendrá dos períodos de sesiones (art. 3), el quórum de siete ministros para poder sesionar salvo el de ocho al resolver sobre acciones de inconstitucionalidad específicas a

que se refiere el 105 (art. 4), el carácter público como regla general de sus sesiones (art. 6), del voto de los ministros y su duración de quince años en el cargo (arts. 7 y 8), el nombramiento del Secretario General de Acuerdos y los auxiliares y actuarios (art. 9), las atribuciones materialmente jurisdiccionales del pleno (art. 10) y las materialmente administrativas respecto del funcionamiento interno de la Corte (art. 11) de la elección y atribuciones del Presidente de la Suprema Corte (arts. 11 a 14), de la integración y funcionamiento de las Salas, su quórum legal y la toma de sus resoluciones (arts. 15 a 17), sus designaciones (art. 20), y sus atribuciones (art. 21) así como de sus presidentes y sus atribuciones (arts. 24 y 25 respectivamente). Por su parte, el artículo 99 de la Carta Magna, dispone que el Tribunal Electoral se integra por una Sala Superior compuesta por 7 magistrados y Salas Regionales que son cinco, con residencia en cada una de las cabeceras de las circunscripciones electorales a que se refiere el artículo 53 constitucional. Cada una de estas salas se compone de tres magistrados electorales.

"Conforme al artículo 94 de la Constitución, también en los Tribunales de Circuito se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación. Este precepto califica a los tribunales mencionados en dos especies, que son: los unitarios y los colegiados, integrándose con funcionarios llamados Magistrados, cuyo nombramiento incumbe al Consejo de la Judicatura Federal, pudiendo éste cambiarlos de adscripción. Estos funcionarios no son inamovibles *ab initium*, pues durarán seis años en el ejercicio de su encargo, adquiriendo la inamovilidad si al concluir este periodo, fueren reelectos o promovidos a cargos superiores (Art. 97 Const.)."[102]

"Por otra parte, consideramos importante señalar que los Tribunales Unitarios de Circuito sólo desempeñan la función judicial federal propiamente dicha, en su carácter de órganos de segunda instancia respecto de los juicios o procesos distintos al amparo que en primer grado se ventilan. A la inversa, los Tribunales

[102] Op. Cit. P 846

Colegiados de Circuito no ejercitan dicha función sino la de control constitucional a través del conocimiento de los dos tipos procedimentales del juicio de amparo".[103] Los artículos 26 y 27 de la Ley se refieren a las disposiciones comunes que se aplican a los Magistrados de Circuito, que versan sobre las ausencias y suplencias de los mismos por parte de otros funcionarios del propio tribunal a cargo del Consejo de la Judicatura.

El artículo 28 señala que los Tribunales Unitarios de Circuito se compondrán por un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto. Obviamente el que la ley indique esta limitación ha operado en detrimento de dichos tribunales pues en los últimos años el Poder Judicial no ha contado con los recursos idóneos para cumplir lo más efectivamente posible con sus funciones, pero eso es aparte. Los artículos siguientes indican las facultades de dichos unitarios, las cuales comentaremos posteriormente.

El artículo 33 de la Ley señala que los Colegiados de Circuito se compondrán de tres magistrados, un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto. El 35 habla de sus resoluciones las cuales se toman por mayoría de votos de sus integrantes quienes no podrán abstenerse salvo en caso de excusa o impedimento legal y en caso de un voto divergente, podrá ser inscrito como voto particular al final de la ejecutoria respectiva. El artículo 37 habla de la competencia de los Colegiados de Circuito y el 38 indica la posibilidad de crear Tribunales de Circuito especializados que conocerán de los asuntos a que se refiere el 37 en la materia de su competencia. Los artículos 40 y 41 establecen las atribuciones de los presidentes de los tribunales colegiados de circuito que durarán un año en su encargo y no podrán ser reelectos (presidencia rotativa).

Para concluir con la integración del Poder Judicial de la Federación, en el artículo

[103] Op. Cit. P 847

42 de la ley se especifican la integración y funcionamiento de los Juzgados de Distrito. Se componen de un Juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto. El secretario funge como juez por ministerio de ley practicando las diligencias y dictando las providencias de trámite o resoluciones urgentes cuando se presenten ausencias por parte del Juez que sean menores a quince días. Si el juez se ausenta por más tiempo que el mencionado, corresponde al Consejo de la Judicatura autorizar al secretario correspondiente o designar a la persona que deba sustituirlo.

d).- Facultades y Competencias.

Hemos esbozado ya la estructuración de los órganos que componen al Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, es importante también el establecer cuáles son desde el nivel constitucional, las principales atribuciones que el orden jurídico les confieren, en tanto que órganos de administración de justicia, esto es, de ejercicio formal y material de la jurisdicción del Estado.

Aunque en el orden numérico de la Constitución de la República, se inicia la descripción de las facultades jurisdiccionales en el artículo 99, éste se refiere al Tribunal Electoral del Poder Judicial y es hasta el 103 cuando se refiere a "los Tribunales de la Federación" por lo que iniciaremos hablando de éstos y después de aquél.

El artículo 103 Constitucional es de trascendental importancia histórica y jurídica, pues su primer párrafo indica que "los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal y; III por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal". "Conforme

a nuestro sistema federal, existen en la República tribunales comunes o de los estados y tribunales federales; las funciones que expresamente no se otorgan a los tribunales de la Federación pertenecen a aquéllos. El Poder Judicial de la Federación conoce fundamentalmente de dos tipos de asuntos: las controversias que se originen cuando leyes o actos de autoridad violen las garantías individuales caso en que procede el juicio de amparo según lo establece el 107 y las controversias o cuestiones que se resuelven en juicios ordinarios federales. Esta disposición establece tres clases de controversias que pueden ser decididas por medio de un juicio constitucional o juicio de amparo. Son competentes para resolver tales conflictos sólo los tribunales federales pues como afirmó José María Mata, diputado constituyente en 1856-57, "así como las garantías individuales están garantizadas por el código fundamental, todo ataque que ellas sufran es una infracción de la Constitución sujeta al examen de los Tribunales Federales".[104] Por eso en principio, salvo los casos en que los jueces locales auxilian por urgencia a los federales, sólo éstos son competentes para conocer de tales violaciones.

Lo detalla más claramente Alberto del Castillo cuando dice que "sólo los Tribunales de la Federación conocen de éste juicio porque a ellos les está encomendada textualmente ésta competencia y que la Suprema Corte ha sentado jurisprudencia en el sentido de que los juzgadores locales no deben juzgar a las leyes que deban aplicar, sino que deben juzgar conforme a dichas leyes". "En México, el control de la Constitución a través del Amparo está encomendado a los órganos del Estado formal y materialmente jurisdiccionales y en casos especiales y esporádicos cuando se hace uso de la llamada competencia concurrente, que opera únicamente en materia penal, también conocen del amparo los superiores jerárquicos de las autoridades responsables, si éstas son jueces (art. 107 f. XII Constitucional y 37 de la Ley de Amparo)" [105]

[104] Rabasa, Emilo O. "Mexicano, ésta es tu Constitución". P.103
[105] Del Castillo del Valle. "Defensa Jurídica de la Const. en México", Ed. Duero. P. 78.

Cabe aclarar aquí que los actos de autoridad a los que se refiere este artículo se definen como "aquel acto que emana de un órgano de Estado (ya sea de la Federación, de los Estados y el Distrito Federal o los Municipios) y que tiene como características la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad."[106] Tales actos pueden ser de carácter positivo ("en el que la autoridad pública desarrolla una conducta, es decir, tiene que hacer algo para que se de ese acto" [107]), negativo ("cuando la autoridad estatal se niega y así lo expresa, a hacer lo que la Constitución y las leyes le imponen como una obligación") y omisivo ("frecuentemente confundido con el anterior, siendo disímiles en atención a que el acto omisivo implica que la autoridad deja de hacer lo que a su competencia corresponde por una evasión de su parte y no como en el punto anterior, manifestando su determinación de negarse a actuar"[108]).

El artículo 104 constitucional continúa expresando más facultades de los Tribunales de la Federación, a saber: en la fracción primera se determina la "jurisdicción ordinaria" en materia civil o penal en aplicación de leyes federales y tratados internacionales. Igualmente establece la jurisdicción concurrente que existe por ejemplo en materia mercantil toda vez que señala que cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas a elección del actor, las autoridades jurisdiccionales de los Estados y del Distrito Federal. El párrafo I-B faculta también a los tribunales federales a conocer de los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones definitivas de los tribunales contencioso-administrativos a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 (Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes conocido como Tribunal Fiscal de la Federación) y 73 inciso e) fracción IV del 122 (Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal). De estas revisiones conoce desde la reforma de 1987 de manera definitiva el Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa correspondiente, situación que antes correspondía a la segunda Sala de la Suprema Corte, a excepción de que ésta implemente la

[106] Op. Cit. P 79
[107] Idem
[108] Idem

facultad de atracción y extraiga del Colegiado territorialmente competente el expediente y emita la sentencia que será definitiva e inatacable.

La fracción tercera indica que deberán resolver sobre controversias de derecho marítimo, situación congruente con el carácter federal que tiene ese tipo de legislación y por los tratados internacionales que existen y de los cuales México ha sido signatario, hecho que lo obliga a aplicar tales convenios y la fracción tercera es congruente pues indica que son competentes de conocer de aquellas controversias de las que la Federación fuese parte. La fracción cuarta es nueva, modificada por la reforma de 31 de diciembre de 1994 y establece la exclusiva competencia de la Corte en materia de las controversias a las que se refiere el artículo 105 y por último conocerán también de los asuntos concernientes a los miembros del Cuerpo Diplomático y Consular tanto por ser de carácter federal como por la celebración de diversos tratados internacionales que en esa materia existen.

El artículo 105 por su parte fue modificado por la reforma zedillista de 1995, quedando bastante mejor especificados los motivos por los cuales procederán diversas controversias constitucionales y cuya jurisdicción mantiene la Corte, con excepción de las de materia electoral y que son a saber las que surjan entre: la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus cámaras o la Comisión Permanente; un Estado y otro, un Estado y el Distrito Federal, éste y algún municipio, o dos de diversos estados. Y sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales que ocurran entre dos Poderes de un mismo estado, un Estado y uno de sus municipios ó aquél y uno de otro Estado, y dos órganos del gobierno del D.F.

Al respecto el Maestro Burgoa criticaba: "la aludida facultad competencial ya la consignaba aunque parcial, el mismo precepto hasta antes de la reforma zedillista y desde que entró en vigor nuestra ley suprema el día 1 de mayo de 1917.

Durante el lapso comprendido entre esta fecha y el 31 de diciembre de 1994 en que tal reforma entró en vigor, fueron muy raras, por no decir insólitas las aludidas controversias constitucionales. Esta circunstancia puede repetirse en el futuro – decía el Maestro Emérito en 1995- si la nueva Suprema Corte no estará en posibilidad real de ejercitar la aludida facultad decisoria con exhaustividad"[109]. Afortunadamente, el entonces sombrío panorama descrito anteriormente no ocurrió en la práctica, toda vez que la interposición de diversas instancias de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad se han convertido en un auténtico freno a las erróneas y a veces deleznables prácticas que los gobiernos o las legislaturas de los Estados han realizado en los últimos años afectando tanto la vida plena de sus municipios como la de sus comunidades en general. El más reciente ejemplo de esto último es la sentencia que emitió el pleno de la Suprema Corte declarando inválidas las reformas constitucionales que la intransigente legislatura de Yucatán y su infame titular del Ejecutivo estatal realizaron a efecto de impedir que se cumpliera a cabalidad con la sentencia que en materia electoral emitió el Tribunal Federal, y por la cual obligaba a instalar un Consejo Electoral distinto al inconstitucionalmente electo por los diputados. Hoy, el gobernador y sus diputados se han tragado sus palabras y han tenido que acatar el fallo de la Suprema Corte, ahorrándose esta vez sus estúpidos argumentos sobre la falta de jurisdicción del Tribunal Electoral y cuanta verborrea esgrimieron con tal de justificar su desacato contumaz. Sin embargo, el último párrafo de la fracción II del artículo en comento es muy claro y remite a la fracción XVI del 107 que establece las sanciones a las que se hace merecedora la autoridad responsable que insistiere en la repetición del acto reclamado y que consiste en la separación del cargo y la consignación ante el Juez de Distrito correspondiente.

De igual manera, la fracción segunda de este artículo establece una nueva manera de mantener el control Constitucional en la Federación cuando surja una ley o norma de carácter general que pudiese contradecir a la norma suprema y

[109] Burgoa, Ignacio. D.C.M. p. 889.

faculta exclusivamente a la Corte para conocer de ellas: las acciones de inconstitucionalidad.

Éstas podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales a la fecha de publicación de la norma y están facultados para presentarla: el equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra de leyes federales o del D.F. expedidas por el Congreso; igualmente en el caso de los Senadores, agregándose la posibilidad de hacerlo contra tratados internacionales; obviamente el Procurador General de la República en contra de leyes federales, locales y de tratados internacionales; una vez mas el treinta y tres por ciento de los diputados locales en contra de leyes expedidas por sus legislaturas; equivalente a la anterior, pero para los integrantes de la Asamblea del Distrito Federal y los Partidos Políticos registrados ante el Instituto Federal Electoral por conducto de sus dirigencias nacionales, contra leyes electorales federales o locales, y los partidos políticos con registro estatal exclusivamente contra leyes electorales expedidas por el congreso estatal que les dio el registro.

La fracción siguiente advierte que ésta es la única forma por la cual se puede plantear la inconstitucionalidad de una ley electoral, con lo que se le distingue específicamente del otro instrumento de impugnación a una ley que es el juicio de amparo, excluido así de la materia electoral.

En una oportuna advertencia, el párrafo penúltimo de ésta fracción advierte claramente que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse a más tardar con noventa días de antelación al en que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y tampoco podrán hacerse modificaciones legales fundamentales, como sería la designación del Consejo Electoral que las organiza, situación que se presentó durante el proceso electoral yucateco al que hemos hecho alusión. Y como fue el caso yucateco también, el pleno de la Corte declaró por unanimidad la nulidad de tales reformas legales, rebasando la

mayoría calificada de ocho votos que para declarar nulas las normas impugnadas decreta el último párrafo de ésta fracción segunda.

Por último, la fracción tercera señala que la Corte conocerá, a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, de los recursos de apelación contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos juicios en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo amerite.

El artículo 106 contempla una facultad que prácticamente se ha mantenido intocada en las diversas Constituciones que ha tenido la nación. "Aún no independizada nuestra patria del control político de España, encontraremos que ya en la Constitución de Cádiz, existió un decreto en el que todas las competencias jurisdiccionales de las audiencias entre sí, en todo el territorio español incluidas las colonias de ultramar al igual que las surgidas entre las citadas audiencias y los tribunales especiales, se resolverían conforme a las leyes que sobre el particular fueren promulgadas (261)". [110]

Fue apenas en los años ochenta cuando se modificó por única vez el texto de este artículo sustituyendo a la Suprema Corte de la facultad exclusiva para determinarla a favor del Poder Judicial de la Federación, lo que permitió a los Colegiados de Circuito conocer de tales conflictos de competencia, toda vez que el rezago en las Salas de la Corte en éstas materias era importante. En caso de un conflicto grave, la Corte ejercerá la facultad de atracción para conocer de una controversia competencial trascendente. Y con relación a esto "¿que debemos entender por competencia constitucional? La capacidad que, de conformidad con el artículo 106 corresponde al Poder Judicial de la Federación como tribunal de un determinado fuero, para juzgar sobre determinadas materias"[111]. "Conforme a lo dispuesto por el artículo 106, los casos de competencia constitucional que debe

[110] Const. Pol. De los E.U.M. Comentada. Inst. Invest. Jurídicas. P. 446
[111] Op. Cit. P. 448.

resolver el Poder Judicial de la Federación corresponden a los conflictos competenciales que surjan entre dos o más tribunales federales, los que surjan entre cualquiera de los tribunales federales con el Tribunal de algún Estado, y los que deriven de los conflictos de dos o más entidades federativas, fundamentalmente en temas limítrofes; los casos a que se contrae el artículo 705 de la Ley Federal del Trabajo tratándose de Juntas locales o federales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o cualquier junta local o federal con otro órgano jurisdiccional; en los casos en que por su importancia deba ser la Suprema Corte de Justicia quien dirima una competencia, haciéndolo saber a la autoridad que corresponda y las controversias que por motivos de competencia puedan surgir entre Tribunales Colegiados de Circuito que serán siempre materia de resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."[112]

Llegamos pues a un artículo toral y estructural del orden jurídico mexicano que es el artículo 107 Constitucional. "Este es uno de los preceptos más complejos de nuestra Constitución Federal y comparte con los artículos 27 y 123 su naturaleza reglamentaria por lo que contiene numerosas y diversas disposiciones que resulta difícil describir de manera sucinta. El artículo 25 del Acta de Reformas (a la Constitución federal de 1824) –promulgada el 18 de mayo de 1847- además de señalar los motivos de procedencia del juicio de amparo estableció los efectos particulares de la sentencia protectora y la prohibición de declaraciones generales, disposición que se conoce con la denominación de "fórmula Otero", debido a que su redacción se debe al ilustre jurista Mariano Otero, uno de los creadores del amparo. Estos principios básicos fueron consignados en el artículo 102 de la Constitución de 1857, que introdujo definitivamente la institución, de acuerdo con el cual "todos los juicios de que habla el artículo anterior (101 que determina la procedencia del amparo, actual 103), se seguirán a petición de parte agraviada, por medio d procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares,

[112] Op. Cit. P. 449. Comentario de Sergio Barajas Montes de Oca.

limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el cual verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare (fórmula Otero)"[113] Esta última cita constituye literalmente el primer párrafo de la fracción II que "inclusive, emplea la frase "individuos particulares", no obstante que la Constitución vigente declara derechos sociales. Por ello, consideramos más adecuada la disposición consagrada en el artículo 76 de la ley de Amparo que no sólo reproduce sino amplía el texto constitucional al decir: Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares, o de las personas morales, privadas u oficiales, que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general sobre la ley u acto que la motivare."[114] Los siguientes dos párrafos de la fracción II regulan la llamada suplencia de la queja al otorgar facultades a los jueces de amparo para corregir los defectos en que hubiesen incurrido las partes, cuando las mismas, por falta de recursos económicos o de preparación cultural, no puedan obtener un adecuado asesoramiento de abogados particulares. "Las fracciones III inciso a), V, VI y IX establecen los lineamientos esenciales del juicio de amparo contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al proceso, el que se tramita en una sola instancia; pero que también recibe en la legislación y en la jurisprudencia la denominación de "amparo directo. En los citados preceptos se dispone que el juicio de amparo contra sentencias y resoluciones que pongan fin al juicio, pronunciadas en los tribunales judiciales administrativos y del trabajo (en este último caso dichos fallos definitivos con la denominación de laudos) sólo puede interponerse si tiene carácter definitivo, es decir, contra las mismas no procede ningún recurso ordinario por el cual puedan ser modificadas o revocadas. Debe presentarse de manera inmediata (de ahí su nombre de directo) ante los Tribunales Colegiados de Circuito (anteriormente también ante la Corte) sin una instancia previa ante los jueces de distrito, pero siempre por conducto del juez o tribunal que pronunció el fallo o la resolución impugnadas"[115].

[113] Const. Pol. E.U.M. Coment. P. 454.
[114] Op. Cit. P. 455.
[115] Op. Cit. P. 457.

Las fracciones III, incisos b) y c); VII y VIII contienen las bases de la segunda forma procesal que puede adoptar el juicio de amparo que es la de doble instancia (también conocido como amparo indirecto) y es aquel que se interpone contra resoluciones judiciales que no tienen el carácter de sentencias definitivas ni de decisiones que ponen fin al proceso ordinario, y que se dictan en el juicio, fuera de juicio (jurisdicción voluntaria) después de concluido (procedimiento de ejecución) o que se afecten a personas extrañas, siempre que éstas resoluciones tengan efectos decisivos en el proceso correspondiente y también cuando se impugnen en forma directa disposiciones de carácter legislativo (amparo contra leyes) o actos de la administración que no puedan combatirse ante tribunales judiciales o administrativos. El procedimiento se inicia ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse. Su tramitación es concentrada, pues se limita al informe de autoridad (informe con justificación o justificado), a una audiencia que debe fijarse en el mismo auto en que se pide el informe, que por este motivo se califica de audiencia constitucional y que es de pruebas, alegatos y sentencia, puesto que teóricamente en la misma debe darse el fallo.

La fracción VIII del artículo 107 establece la competencia de la Suprema Corte de conocer del recurso de revisión mencionado, en los juicios de amparo promovidos contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Ejecutivo federal, reglamentos de leyes locales expedidos por los Gobernadores de los estados, siempre que dicha impugnación se promueva por estimar el recurrente que dichos ordenamientos son directamente inconstitucionales y la cuestión subsista en el propio recurso de revisión. Las fracciones V y VIII establecen la facultad de atracción que tiene la Corte para conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten ya de oficio o a petición fundada del colegiado correspondiente y los supuestos en que la Corte debe conocer de tales revisiones.

Por su parte las fracciones X y XI regulan las bases de la providencia cautelar del amparo que tradicionalmente se le conoce como Suspensión del acto reclamado, en virtud de que en la mayoría de los casos los efectos del otorgamiento de esta medida se traducen en la paralización de los actos de autoridad que se reclaman, aunque en ocasiones implican la modificación de la situación preexistente como el poner en libertad provisional a una persona detenida por la autoridad administrativa o romper los sellos de clausura de un establecimiento, etc. La fracción XII de éste artículo 107, regula los principios esenciales de la participación de los tribunales y los jueces locales en el conocimiento del juicio de amparo. En primer término se regula la jurisdicción concurrente que confiere al promovente la alternativa de acudir directamente ante el juez de amparo o bien dirigirse al superior del juzgador a quien se atribuye la violación. Sólo procede en materia penal respecto de los derechos del acusado en el proceso así como en el del otorgamiento de la orden de aprehensión y el auto de formal prisión o sujeción a proceso. La segunda figura se le denomina jurisdicción auxiliar y opera en los casos de urgencia de petición del amparo cuando en el lugar en que se ejecuten o traten de ejecutarse los actos reclamados no residiera juez de distrito alguno. (actos que pongan en peligro la vida, ataques a la libertad personal fuera de proceso judicial, deportación o destierro, etc.). A través de esta colaboración, el juez local recibe la demanda y ordena suspensión inmediata de los actos reclamados a la cual son atribuidos, enviando el expediente al juez de distrito competente. La fracción XIII fue modificada para permitir que las partes en los juicios, los Tribunales Colegiados, los Ministros de la Corte y hasta el propio Procurador General de la República puedan denunciar la existencia de tesis contradictorias emitidas por aquellos y compete al pleno o a las Salas de la Suprema Corte de Justicia el resolver de manera definitiva el criterio jurisprudencial que habrá de prevalecer en esos casos, sin que por ello afecte las situaciones jurídicas concretas, derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción.

La fracción XIV se refiere al sobreseimiento por inactividad procesal. Salvo en los

casos a los que se refiere el último párrafo de la fracción segunda (pérdida de la libertad, de la vida, etc.) éste se presenta cuando el acto reclamado sea de carácter civil o administrativo, en cualquier estado en que se encuentre el juicio si han transcurrido mas de trescientos días desde la última actuación y si ha sido recurrida la sentencia y se incurre en ese lapso de falta de actividad, se declara firme la sentencia, toda vez que se produce caducidad de la instancia.

La fracción XV del artículo 107 faculta al Procurador General de la República por sí o a través del Agente del Ministerio Público Federal a ser parte en todos los juicios de amparo, permitiéndoles se abstengan de intervenir cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio de interés público. Su función en el juicio debe ser el procurar la pronta y expedita administración de justicia en su calidad de representante de los intereses de la sociedad, pudiendo intervenir a nombre de ella en el juicio y el de presentar los recursos que otorga la ley a las partes en el amparo.

La fracción decimasexta es importante para las causas de la plena administración de justicia toda vez que se refiere a la rebeldía de la autoridad contra la cual se otorga el amparo cuando no cumpla con el fallo ya sea insistiendo en repetir el acto reclamado o eluda el cumplimiento de la sentencia que ha causado ejecutoria. Este precepto y la ley de Amparo disponen la destitución inmediata de la autoridad responsable cuando el pleno de la Corte estime inexcusable el incumplimiento consignándose al Juez de Distrito que corresponda al rebelde por su desacato y en caso de que se considere excusable, deberá dar un término prudente para que cumpla con el fallo previa declaración de incumplimiento o repetición. Incurre también en este supuesto la autoridad que no suspende el acto reclamado debiendo hacerlo o que admita fianza ilusoria o insuficiente siendo solidaria en éste caso la responsabilidad civil de la propia autoridad con quien ofreciese la fianza y quien la presente (fracción XVII). Sin embargo, cuando la autoridad responsable tenga inmunidad constitucional, la resolución del Pleno y las constancias necesarias deben ser enviadas a los órganos competentes para

suspender dicha inmunidad o destituir al funcionario respectivo a fin de que pueda ser a su vez consignado.

c) La Administración de Justicia.

Antes de desarrollar este tema, consideramos pertinente aclarar que partiremos del supuesto que el Maestro Ignacio Burgoa critica y con el cual disiente. Es decir, consideraremos este concepto como la "acción de los tribunales para dirimir diversas clases de controversias o conflictos jurídicos que ante ellos se plantean", sentido en el que se suele entender tal locución. Dice el mencionado jurista en su Diccionario: "Esta equivalencia no es ortodoxa, pues dichos órganos estatales no dan justicia, es decir, no la ministran, sino que aplican la ley en cada caso concreto. Es el orden jurídico el que puede proveer o no la justicia como valor humano. Si la ley es injusta, los fallos de los tribunales que en ella se fundan son también injustos por derivación ya que los jueces no pueden juzgar "*de legibus*", es decir, a las leyes, sino "*secundum leges*", esto es, conforme a ellas. Tampoco el control constitucional de las leyes secundarias implica administrar justicia, sino hacer prevalecer la Constitución sobre ellas".[116]

Distinta es la apreciación del diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas el cual menciona que " se usa esta denominación con significados diversos: en un primer sentido se emplea como sinónimo de la función jurisdiccional y en segundo lugar implica el gobierno y administración de los tribunales. Desde el primer punto de vista, la actividad de los tribunales dirigida a la resolución de controversias jurídicas a través del proceso, se realiza en México tanto por el conjunto de organismos que integran el Poder Judicial, como por otros que formalmente se encuentran fuera del mismo pero que efectúan también funciones jurisdiccionales. Este es el sentido de la disposición del artículo 17 de la Constitución cuando establece que los tribunales estarán expeditos para

[116] Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Const. Garantías y Amparo. P. 25.

administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley. Por lo que se refiere al poder judicial en estricto sentido, se encuentra dividido en el ordenamiento mexicano en dos esferas diversas, ya que se inspiro en el sistema federal creado por la Constitución de los Estados Unidos de 1787, en virtud de la Cartas Federales de 1824, 1857 y la vigente de 1917 implantaron el sistema calificado de *doble jurisdicción*, que se apoya en la existencia paralela de tribunales federales y de las entidades federativas, cada sector con esfera especifica de competencia, de manera que sólo en casos excepcionales, al menos en el sentido original del sistema, los asuntos resueltos por los jueces locales pueden llevarse en impugnación ante los federales. Sin embargo, esta doble organización se transformó paulatinamente en nuestro país debido a un conjunto de factores históricos, políticos y sociales muy conocidos que influyeron en la aceptación por la Suprema Corte de Justicia de la interpretación artificiosa del artículo 14 de la Constitución de 1857, con apoyo en la cual se inició en la segunda mitad del siglo anterior una concentración de todos los asuntos judiciales del país en los tribunales de la federación, particularmente en la Corte, todo ello en cuanto se aceptó la procedencia del juicio de amparo contra las resoluciones judiciales por la indebida aplicación de disposiciones legales de carácter local, la que se disfrazó de violaciones de carácter constitucional. En la actualidad, se conserva solo de manera aparente la doble jurisdicción, pero en realidad esta se ha unificado, en virtud de que los tribunales locales se encuentran subordinados a los de carácter federal, en cuanto los fallos de los primeros pueden impugnarse ante los segundos por medio del juicio de amparo, invocándose de manera artificial la violación (únicamente indirecta o refleja) de los artículos 14 y 16 de la Constitución. Por otra parte los tribunales locales tampoco conservan su autonomía para interpretar libremente las disposiciones legales de sus respectivas entidades ya que la jurisprudencia firme de la propia SCJ y de los tribunales colegiados debe ser obedecida por los jueces locales inclusive en relación con sus propios ordenamientos, de acuerdo con lo establecido por el 94 constitucional."[117]

[117] Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. P. 104.

Después de describir de que órganos se compone el poder Judicial, continúa párrafos adelante dicha obra: "Aún cuando no forman parte del poder judicial federal, también deben incluirse dentro de los organismos jurisdiccionales nacionales al Tribunal Fiscal de la Federación (hoy de Justicia Fiscal y Administrativa), que conoce preferentemente de controversias tributarias federales, pero también de algunas otras relacionadas con las anteriores como las relativas a pensiones a cargo de fondos públicos y de la legalidad de los contratos administrativos. En la esfera nacional funciona la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) que resuelve las controversias laborales en los asuntos que se consideran de ámbito nacional (regulada por la Ley Federal del Trabajo de 1970) y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que decide los conflictos laborales entre los empleados y funcionarios de los titulares de las dependencias de los poderes de la Unión y del gobierno del D.F. Finalmente deben mencionarse los tribunales militares que conocen de delitos y faltas cometidos por los miembros de las Fuerzas Armadas con motivo o en ocasión del servicio y están formados por el Supremo Tribunal Militar, y los Consejos de Guerra Ordinarios y Extraordinarios."[118]

Como podemos apreciar, la acepción que suele dársele a éste término varía. Se habla incluso de que implica el gobierno y la administración en estricto sentido de los tribunales. Sin embargo, para los fines de este trabajo nos es propio destacar el hecho de que debemos atender al significado material que implica la existencia que hay de instancias, por medio de las cuales el Estado ejerce una de sus funciones esenciales como es la de proveer la jurisdicción. Esto es, la de los tribunales, principalmente agrupados dentro del Poder Judicial y los que ejercen materialmente esa función pero que no lo integran como son los descritos previamente.

Y es la propia Constitución la que habla de ellos tanto en su parte orgánica como en su parte dogmática. Esto es, eleva al grado de garantía individual la obligatoria

[118] Op. Cit. P. 105

celeridad y precisión que deberán tener los tribunales en beneficio de los ciudadanos para desempeñar sus funciones.

f).- Garantías Individuales en la Administración de Justicia.

Antes de iniciar con la definición de tales garantías, vale la pena hacer de nuevo aclaraciones respecto del significado de dichos términos. Dice el Maestro Burgoa que "la palabra garantía proviene del término anglosajón *warrantie* que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (*lo warrant*), por lo que tiene una connotación muy amplia. Jurídicamente, el vocablo y el concepto "garantía" se originaron en el derecho privado teniendo en él las acepciones apuntadas. En el derecho público, el concepto garantía ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente en que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional. De esta guisa se ha estimado incluso por la doctrina, que el principio de legalidad, de división de poderes, etc. Son garantías jurídicas estatuidas en beneficio de los gobernados, afirmándose también que el mismo concepto se extiende a los medios o recursos tendientes a hacer efectivo el imperio de la ley y del derecho. En atención a las diversas acepciones del vocablo y de la idea de garantía, dentro del campo del derecho, nosotros prescindiremos de los múltiples significados que tienen, para contraer el concepto respectivo a la relación jurídica de supra a subordinación de que vamos a hablar y de la que surge el llamado "derecho público subjetivo" del gobernado y que equivale en cierta medida, al "derecho del hombre" de la declaración francesa de 1789 y de nuestra constitución de 1857. Desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental vigente, las garantías individuales implican no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de derecho sino lo que se ha entendido por "derechos del gobernado" frente al poder público. La relación entre ambos conceptos "garantía

individual" y "derechos del gobernado" se deduce a la gestación parlamentaria del artículo primero de la Constitución de 1857. Como es bien sabido, los constituyentes de 56-57 influidos por la corriente *jusnaturalista*, consideraron que los derechos del hombre son aquellos que éste recibe de Dios y que dada su amplitud y variedad no era posible enmarcar dentro de un catálogo. Por ello, dichos constituyentes se concretaron a instituir las garantías que aseguraran el goce de esos derechos, de tal suerte que al consagrar las propias garantías, en el fondo se reconoció el derecho respectivamente protegido o asegurado por ellas, estableciéndose así la relación de que hemos hablado. [119]

Por su parte, Alberto Del Castillo Del Valle hace la siguiente aportación, definiendo a "las garantías del gobernado como el medio jurídico de aseguramiento o salvaguarda del ejercicio de los derechos reconocidos al gobernado en la Constitución y de los cuales es titular frente al poder público, que tiene la obligación de respetar el libre ejercicio de los mismos. Las garantías consagradas en la Constitución, son garantías del gobernado y no garantías individuales. Esto es por causa de que el término "individual" equivale a una persona física aislada. Sin embargo, las personas morales en sus diversas especies (de Derecho Privado, de Derecho Social, de Derecho Electoral, de Derecho Público u oficiales, empresas de participación estatal y similares, así como las asociaciones religiosas), también gozan de las garantías que consagra la Constitución a favor de todo gobernado, por lo que dichas garantías no deben ser denominadas individuales, sino que este término debe sustituirse por el de gobernado". [120]

"Para comprender este punto, es importante recordar que en toda sociedad existen tres tipos o clases de relaciones, a saber las de *supraordinación*, de *coordinación*, y de *supra a subordinación* (en este último grupo se encuentran las garantías). Pues bien, cualquier órgano del Estado puede intervenir en ellas. Si un órgano estatal contrata con un particular sin el *Jus Imperii*, estaremos en

[119] Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Const. Garantías y Amparo. P. 181.
[120] Del Castillo, Alberto. Defensa Jurídica de la Constitución en México. P. 68.

presencia de una relación de coordinación y en caso de incumplimiento por parte del órgano del Estado con sus obligaciones derivadas de esa relación, el particular puede demandar al órgano estatal quien deberá sujetarse a la sentencia que dicte el tribunal competente, el cual actúa frente al órgano del Estado demandado con el Jus Imperii, o sea, se entabla entre ambos una relación de supra a subordinación, el Tribunal como autoridad y el órgano del Estado demandado como gobernado y que puede verse afectado en su esfera jurídica por un acto de autoridad y que, por lo mismo, después de haber agotado todos los medios de defensa legales puede promover el juicio de amparo, al considerar que se ha visto violado en sus garantías individuales o constitucionales. Con esto queda clara la existencia de la calidad de gobernado en las personas morales o federales (e incluso estatales), las que pueden demandar el amparo de la Justicia de la Unión en términos del artículo 107 fracción V inciso "c" de la Constitución y noveno de la ley de Amparo, siendo procendente tan solo si se defienden sus derechos patrimoniales."[121]

Ahora bien, las garantías individuales tienen una clasificación. Citamos de nuevo al Maestro Burgoa: "Desde el punto de vista de la naturaleza formal de la obligación estatal que surge de la relación jurídica que denota la garantía individual, ésta puede ser negativa (en tanto que impone al Estado y a sus autoridades un no hacer, una abstención o una conducta pasiva de no violar, de no vulnerar, de no prohibir, etc.) o positiva en tanto que las autoridades estatales y el Estado por la mediación representativa de éstas, están obligados a realizar en beneficio del titular del derecho subjetivo público o gobernado, una serie de prestaciones, hechos, actos, etc., o sea, a desempeñar un comportamiento activo. Teniendo en cuenta las dos especies de obligaciones a que hemos aludido, las garantías que respectivamente las impongan al Estado y sus autoridades se pueden clasificar en garantías materiales y garantías formales. Dentro del primer grupo se incluyen las que se refieren a las libertades específicas del gobernado, a la igualdad y a la propiedad, comprendiendo el segundo grupo las de seguridad

[121] Op. Cit. P. 69.

jurídica, entre las que destacan la de audiencia y de legalidad, consagradas primordialmente en los artículos 14 y 16 de la Constitución. En las garantías materiales los sujetos pasivos (Estado y autoridades estatales) asumen obligaciones de no hacer o de abstención en tanto que respecto de las garantías formales, las obligaciones correlativas a los derechos públicos subjetivos correspondientes son de hacer, o sea, positivas, consistentes en realizar los actos tendientes a cumplir u observar las condiciones que someten la conducta autoritaria para que ésta afecte con validez la esfera del gobernado. [122] Dentro de un régimen jurídico, esto es, dentro de un sistema en que impere el Derecho, bien bajo un carácter normativo legal o bajo un aspecto consuetudinario, esa afectación (a la esfera jurídica del gobernado) de diferente índole y de múltiples y variadas consecuencias que opera en el status de cada gobernado, debe obedecer a determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, en síntesis, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del derecho. Ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir válidamente, desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etc., es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica. Éstas implican en consecuencia, el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del Derecho.[123]

[122] Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Const. Garantías y Amparo. P. 189.
[123] Op. Cit. P. 199.

Tales garantías de seguridad jurídica son las que imperan en la administración de justicia, en tanto que actividad estatal creada para impartirla y se dividen en garantía de audiencia y de legalidad y están consagradas por los artículos 14 y 16 de la Constitución.

El artículo 14 indica en su primer párrafo que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Este es uno de los pilares de la garantía de legalidad y obliga al Estado a expedir leyes y aplicarlas sólo después de que entren en vigor, así como a aplicarlas retroactivamente cuando beneficien al gobernado.

El párrafo segundo del artículo 14 configura lo que se conoce como garantía de audiencia al señalar que "nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho". "A los primeros se les denomina derechos protegidos: la vida, la libertad, las propiedades, las posesiones y los derechos, con lo cual se abarca toda clase de privación. En cuanto a los elementos constitucionales del derecho o garantía de audiencia comprende los de juicio (que se refiere a éste lato sensu, pues la jurisprudencia ha determinado que también se refiere a los procedimientos administrativos) tribunales previamente establecidos (que se debe entender de la misma manera pues no se refiere solamente a los órganos del Poder Judicial sino a todos aquellos que tengan facultades de dirimir controversias jurídicas como ocurre con los tribunales administrativos). Este precepto se relaciona con el artículo trece constitucional pues ratifica la prohibición de tribunales especiales o privativos. Por su parte, las formalidades esenciales del procedimiento son las que debe tener todo proceso no solo judicial sino también administrativo para proporcionar una verdadera oportunidad de defensa a los gobernados. Este requisito es el equivalente al concepto anglosajón del "debido proceso" (*due process of law*) y que la tradición española conoce como derecho de defensa y

que fue heredado por nuestras constituciones."[124]

Los dos últimos párrafos del artículo en comento se refieren a los requisitos de fondo que deben tener las resoluciones judiciales tanto en materia penal como en las demás materias como la civil, administrativa o laboral a través del llamado control de legalidad, "que otorga fundamento al juicio de amparo contra las propias resoluciones judiciales, conocido como "amparo casación". Respecto al proceso penal, el penúltimo párrafo prohibe imponer pena alguna que no esté establecida específicamente por una ley, aplicable al delito cometido. Este es uno de los principios elementales del Derecho Penal y se le denomina "*nullum crimen, nulla poena, sine lege*"." [125]

En las demás materias la sentencia definitiva deberá ser tal que atienda a la letra de la ley o a su interpretación jurídica y a falta de ésta deberá fundarse en los principios generales del derecho.

Por su parte, el artículo 16 dispone: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

"No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querella de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito (antes se refería al tipo penal pero esta denominación es más amplia, según la reforma de 1996) y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

"La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta

[124] Const. Comentada. I.I.J. D.D.F. P.G.J. P. 65 Héctor Fix Zamudio.
[125] Op. Cit. P. 66.

responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal. En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del ministerio publico.

"Solo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

"En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

"Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por mas de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

"En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

"Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacía de las mismas.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del ministerio publico de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor. Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio. La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

"La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley. En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente".

El artículo constitucional en comento se refiere de manera específica a las garantías que en materia penal goza el gobernado, las cuales se han ido modificando y aumentando a raíz de los avances tecnológicos utilizados por la delincuencia en general y por los más importantes "capos" de la mafia en particular. Si hay una derecho inalienable e imprescriptible por excelencia ese es el derecho a la libertad y es por ello que el Constituyente Permanente ha tratado de tener cuidado en poner reglas claras a la autoridad jurisdiccional y sobre todo

al Ministerio Público, cuando de privar de la libertad a los ciudadanos se trata. Desgraciadamente, las reformas a los códigos adjetivo y sustantivo de la materia no siempre han sido lo más idóneas y eso ha derivado en que, a costa de onerosas defensas legales que erogan los más importantes traficantes de drogas y de armas, éstos se aprovechen de los rincones legales y procedimentales para obligar a los Jueces de Distrito y a los Magistrados de Circuito a otorgar suspensiones definitivas contra órdenes de aprehensión y otros actos procesales que les permiten evadir la acción de la justicia. Afortunadamente y para evitar entre otros, este tipo de problemas, se ha concluido con la revisión de la Ley de Amparo, promovida por el propio Poder Judicial de la Federación junto con los otros poderes de la Unión, a fin de que en próximas fechas podamos conocer de la expedición de una nueva Ley de Amparo que no sólo garantice la defensa de las garantías individuales que gozamos los mexicanos, sino que también garantice juicios acuciosos e impecables que permitan a su vez, procesar y condenar a los delincuentes tanto del fuero federal como del local, y así se contribuya a acotar la inseguridad, tan palpable en éstos días, sobre todo en ésta capital federal.

El Doctor Sergio García Ramírez ahonda con mayor lucidez en lo anterior al comentar dicho artículo, señalando que "la garantía consignada en la primera parte de este artículo así como las que establece el 14, son la base sobre las que descansa el procedimiento judicial protector de los derechos del hombre (el juicio de amparo). Es absoluta la prohibición de ocasionar molestias a las personas, sus familias, papeles o posesiones si no es con una orden escrita fundada y motivada en una disposición legal y expedida por una autoridad que de acuerdo con la ley en vigor tenga facultades expresas para realizar esos actos."[126]

La segunda parte de esta disposición ordena que sólo la autoridad judicial (en este caso no es lato sensu su significado pues se limita a la materia penal) puede librar orden de aprehensión o detención, siempre que se reúnan los siguientes requisitos: "a) Que haya una denuncia o querella respecto a un hecho que la ley

[126] Rabasa, Emilio O. Mexicano: ésta es tu Constitución. P. 69. Comentario de Sergio García Rmz.

sancione con pena de prisión (antes se hablaba de la "acusación" pero eso fue retirado en la reforma del 98); b) la denuncia o querella deben estar apoyadas por declaraciones de personas dignas de todo crédito o por otros datos que lleven al juzgador al convencimiento de la probable responsabilidad del sujeto autor de los hechos puestos en conocimiento de la autoridad y c) que el delito que se atribuye al presunto responsable se castigue con pena de prisión. Estas reglas tienen un caso de excepción: cuando alguien es sorprendido en el momento de cometer un delito, esto es, *in fraganti*, cualquier persona puede detener al infractor y ponerlo de inmediato en manos de la autoridad."[127]

Continúa el ex Procurador General de la República: "En la tercera parte de éste artículo se prevé la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda dictar una orden para detener a una persona pero deben cumplirse las siguientes condiciones: a) que se trate de casos urgentes que no sea posible realizar los trámites normales para que se dicte la orden por una autoridad judicial; b) que sean delitos que se persiguen de oficio; c) que no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y d) que se ponga al detenido de inmediato o a la brevedad, en disposición de la autoridad judicial para que ésta siga el procedimiento.

Las últimas disposiciones de carácter penal a que se refiere éste artículo tratan de las órdenes de cateo, que consiste en el acto de penetrar en un domicilio, con o sin el consentimiento de sus ocupantes, con el fin de localizar a alguna persona relacionada con la comisión de un delito. La autoridad administrativa está facultada para entrar en un domicilio sólo con el objeto de comprobar que se han cumplido los reglamentos de policía o sanitarios, o para revisar libros y papeles en asuntos de orden fiscal. También establece la inviolabilidad de correspondencia, cuando se utilice el servicio público de correos". [128]

"La reforma de 1996 a este artículo se refiere a la intervención de comunicaciones

[127] Op. Cit. P. 70.
[128] idem

privadas. Hoy día, ese precepto aloja tres disposiciones específicas sobre el acceso al ámbito de intimidad o privacía de los particulares, a saber, los concernientes a cateos, intervención de correspondencia e intervención de comunicaciones, temas todos ellos, en que se podría resolver razonablemente mediante la interpretación jurisdiccional del primer párrafo del artículo 16, que regula los actos de autoridad que infieren molestias a los particulares. El nuevo párrafo noveno fija un nuevo derecho público subjetivo -las comunicaciones privadas son inviolables- y acto seguido establece restricciones a esa prevención.

En el texto aprobado no se especifica que la intervención sólo es procedente cuando se trate de investigaciones de carácter penal, aunque esta limitación se infiere de los trabajos legislativos. En cambio, proscribe la intervención en materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, laboral, civil o administrativo, así como en el caso de comunicaciones del detenido con su defensor". "La solicitud de intervención puede tener un doble origen: la autoridad federal facultada por la ley y el titular del ministerio público de una entidad federativa. La autorización se halla en manos de la autoridad judicial federal: el juez de distrito en materia penal (o de competencia mixta)."[129] Cabe agregar en este punto en específico que, a raíz de las diversas y frecuentes innovaciones tecnológicas que en materia de comunicaciones se ha dado, surge la necesidad de que el propio legislador tanto federal como de las entidades, actualicen su legislación y que el Poder Judicial intervenga adecuándolas aún más por medio de la jurisprudencia, toda vez que el uso de la correspondencia electrónica y de los enlaces inmediatos y operaciones financieras que pueden realizarse a través de la red mundial de Internet, son una verdadera amenaza para la seguridad pública, cuando son utilizadas por la delincuencia organizada que además va un paso delante respecto a la autoridad pues tiene el poderío económico para hacerse de los más modernos equipos no sólo de comunicación telefónica por ejemplo (en donde puede conseguirse la orden de intervención telefónica por parte del Juez) sino aprovechar la mejor infraestructura para realizar al mismo tiempo, en varios países y en distintas

[129] Op. Cit. P. 73.

instituciones, operaciones financieras que hagan muy difícil rastrear el origen y destino del dinero movilizado y en consecuencia, les permita evadir el ejercicio de la acción penal que pese en su contra o de la investigación que busque llegar a ella. Nos atrevemos a decir que al ritmo en que crecen este tipo de problemas y las diversas aristas que presentan, veremos a nuestro Poder Legislativo en la necesidad de reformar cada legislatura el Código Penal y en su caso el de Procedimientos, además de crear nuevos tipos penales especiales, sobre todo en materia de comunicaciones y su uso y de tipo financiero, mercantil, de propiedad intelectual y otros más, a fin de castigar las tan innovadoras conductas delictivas que pueden presentarse en los próximos años.

Para concluir la referencia al ex director de la revista de nuestra Facultad, agregamos la conclusión de su comentario en la obra del Doctor Rabasa, cuando dice que "el último párrafo de este artículo contiene una doble reglamentación según el país se encuentre en paz o por el contrario, tenga alterada la normalidad por un estado de guerra, civil o extranjera. En el primer caso se garantiza la inviolabilidad del domicilio ya que los militares no pueden alojarse forzadamente en las casas de los particulares ni tampoco exigir a los gobernados ninguna clase de prestación o servicio. Esta disposición se relaciona con el artículo 129 que dispone que "ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar" y con el 13 cuando dice que "los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército" (lato sensu, pues incluye también a los integrantes de la Fuerza Aérea, la Armada y si existiese, la Guardia Nacional), pues el llamado fuero de guerra se aplica exclusivamente a los militares." [130]

El último antecedente parecido a lo anteriormente establecido, se dio durante el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho y ha sido la única vez durante la vigencia de la Constitución de 1917, que ha sido necesario hacerlo. Tras haber

[130] Op. Cit. P. 71.

sido hundidos por submarinos alemanes del lastimosamente famoso III Reich, el gobierno y el Congreso mexicanos, declararon el Estado de Guerra a las potencias alemana, japonesa e italiana, quienes para entonces señoreaban su dominio en prácticamente toda Europa (salvo la Francia suroccidental, dominada por las fuerzas de el entonces coronel De Gaulle), Manchuria y las Islas del Pacífico Sur así como Etiopía y Eritrea respectivamente. En consecuencia, durante aquel lejano mes de mayo de 1942, el Congreso dispuso de legislación especial como una nueva Ley del Servicio Militar Nacional y un Decreto entre otras, por medio del cual se declaró el estado de emergencia motivado por la guerra y las restricciones a las garantías individuales a que se refiere el artículo 29 de la Carta Magna. Sin embargo, en ningún momento fue necesario que nuestras fuerzas armadas llegaran a los extremos que señala el artículo en comento, ya que afortunadamente la guerra se realizó y concluyó lejos de nuestro territorio, situación por la cual no se alteró internamente el orden de la República (como si ocurrió en las intervenciones norteamericanas de 1916 en Veracruz y de 1847 en varias ciudades del país por ejemplo) y la insignificante intervención militar de nuestro país se redujo a la heroica participación de la Fuerza Aérea Mexicana a través del honorable Escuadrón 201, que combatió en el frente asiático, concretamente en las islas de Taiwán.

Por último cabe señalar que afortunadamente, nuestro Ejército, Fuerza Aérea y Armada se han distinguido definitivamente de sus homólogos latinoamericanos durante casi todo el siglo pasado, por respetar la subordinación constitucional al poder civil, el cual encarna en el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas que es precisamente el Presidente de la República, situación que ha mantenido la estabilidad y el orden que el texto constitucional, producto de tan amargas experiencias históricas, se ha empeñado en proteger.

CAPITULO III.

LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

a).- La Justicia Administrativa.

Como ya ha quedado establecido, mencionamos que la Administración de Justicia, dentro de la estructura constitucional Mexicana, no sólo se limita a los organismos de impartición de justicia dependientes del Poder Judicial de la Federación, sino que también abarca otras instancias distribuidas dentro del Poder Ejecutivo Federal.

Como referencia, podemos tomar lo establecido por el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas que menciona que "aun cuando no forman parte del Poder Judicial Federal, también deben incluirse dentro de los organismos jurisdiccionales nacionales al Tribunal Fiscal de la Federación (hoy denominado "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) y que conoce preferentemente de controversias tributarias federales pero también de algunas otras relacionadas con las anteriores, como las relativas a las pensiones a cargo de fondos públicos y de la legalidad de los contratos administrativos. En la esfera nacional funciona la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que resuelve las controversias laborales en los asuntos que se consideran también del ámbito federal (regulada por la Ley Federal del Trabajo) y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que decide conflictos laborales entre los empleados y funcionarios y los titulares de las dependencias de los poderes de la Unión y del gobierno del D.F. (art. 123 apartado B, fracción XII de la Constitución y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado). Finalmente deben mencionarse los tribunales militares, que conocen de los delitos y faltas cometidas por los miembros de las fuerzas armadas con motivo o en ocasión del servicio y están formados por el Supremo Tribunal Militar, los Consejos de Guerra Ordinarios y los Consejos de Guerra Extraordinarios (art. 13 de la Constitución y el Código de Justicia Militar)."[131]

Este diccionario omite incluir al Tribunal Agrario, al que se refiere la fracción XIX, párrafo segundo, del artículo 27 de la Constitución (y la Ley Orgánica de los

[131] Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. P. 105.

Tribunales Agrarios de 27 de Febrero de 1992) cuando reza que "son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente" y que completa de manera general, los tribunales administrativos existentes en México.

Hacemos esta precisión porque, como ya analizamos en el primer capítulo, es evidente que la función jurisdiccional inserta dentro del Poder Ejecutivo se realiza en diversos ámbitos del mismo, pues los actos efectuados por la autoridad administrativa son, materialmente hablando, actos jurisdiccionales. Como ejemplo podemos advertir el procedimiento al que se someten los servidores públicos descrito en la Ley Federal de Responsabilidad de los mismos, y que se efectúa ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (artículos 113 y 114 de la Constitución); los procedimientos administrativos que resuelve la Comisión Federal de Competencia Económica (estructurada como organismo autónomo dentro de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy de Economía) establecidos en la ley del mismo nombre y que es reglamentaria del artículo 28 Constitucional, entre muchos otros.

Sin embargo, para poder comprenderlos dentro de la estructura de administración de justicia, propiamente dicha, ya sea de índole jurisdiccional o administrativa, debemos advertir que el órgano debe denominarse como Tribunal por la ley y tener la estructura material, humana y jurídica, así como la autonomía y jurisdicción plena en la materia que el serlo implica. Es por eso que nos concentraremos primordialmente a la revisión de los arriba citados. Como ejemplo y fundamento de lo anterior tenemos el artículo sexto de la Ley Orgánica de los

Tribunales Agrarios que a la letra dice: "En lo no previsto expresamente en esta ley, se aplicará supletoriamente en lo que sea acorde con la naturaleza de los Tribunales Agrarios, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación." Esto es, un tribunal administrativo como ese se reconoce como tal, pero aplica de manera supletoria lo relacionado con la ley que fundamenta la jurisdicción formal y material del Estado, radicada en el Poder Judicial, aunque pretenda advertir que será así sólo en los casos en los que sea "acorde con su naturaleza".

Por lo tanto podemos señalar que es Justicia Administrativa aquella que imparten los Tribunales que dependen estructural y presupuestalmente, por disposición de la Constitución y las leyes, al Poder Ejecutivo Federal, cuya finalidad es la de resolver una disputa jurídico contenciosa, entre dos o más partes a través de un proceso y materia específicos, en la cual deben tener plena jurisdicción, autonomía y especialización.

b).- Justificación, Clasificación y Evolución Histórica de los Tribunales Administrativos.

Dice el Maestro Fraga "El control que la administración ejerce sobre sus propios actos sobre, con motivo de los recursos administrativos...es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados (gobernados), puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y para dejarlo, en consecuencia, sin efecto, y más cuando en el seno de la Administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes. Por esta razón, las legislaciones de los diversos países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre particulares y la Administración."

"No existe sin embargo, uniformidad en las legislaciones respecto de los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, pues mientras en unas apenas existe la diferenciación en el seno mismo de la Administración, en otras se encarga el control de que se trata a los tribunales ordinarios, que integran el Poder Judicial, en tanto que finalmente, en las demás, dicho control pertenece a tribunales independientes del Poder Judicial, pero también desvinculados a la administración activa, o sean, los tribunales administrativos". [132]

Nos parece adecuada y muy didáctica la mención que hace aquí el citado Maestro respecto de la clasificación que hace Héctor Fix Zamudio sobre los tribunales en comento por lo que nos permitimos anexarla:

"I).- Tribunales Administrativos de Jurisdicción Retenida que son aquellos en los que la decisión se presenta a consideración del jefe o un ministro de estado para la resolución definitiva;

II).- Tribunales Administrativos de Jurisidicción Delegada que son aquellos que encuadrados formalmente dentro de la administración, tienen plena autonomía para dictar sus resoluciones aunque existen algunas limitaciones para ejecución de las mismas;

III).- Tribunales Administrativos que son completamente independientes de la Administración y que pueden adoptar tres de las siguientes modalidades:

i) El sistema angloamericano: los conflictos administrativos se someten en último grado a la revisión del poder judicial ordinario;

ii) El sistema español: los conflictos administrativos se someten a la revisión del poder judicial ordinario, pero a través de jueces especializados y

iii) El sistema germánico: los conflictos administrativos son competencia de tribunales que no dependen de la Administración de la jurisdicción ordinaria y donde las decisiones no son revisadas por los tribunales ordinarios sino por tribunales supremos administrativos.

---

[132] Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Porrúa. P. 443.

El sistema mexicano de lo contencioso administrativo implica tribunales administrativos de plena autonomía, que no conocen de todo el campo administrativo, competencia que en parte aún es materia de la jurisdicción ordinaria, amén de que las resoluciones de los tribunales administrativos pueden ser impugnadas ante los tribunales judiciales."[133]

Evidentemente, debemos recurrir a la historia para, aunque sea de manera muy somera, conocer el origen y la justificación de la existencia de los tribunales administrativos, sobre todo en México claro está. Y para ello, recurrimos de nuevo a lo mencionado por el Doctor Carpizo. "El nacimiento de los tribunales administrativos en Francia se debió no sólo al respeto teórico a la idea de la separación de poderes sino a desconfianza hacia los tribunales judiciales en lo que respecta a su actitud frente a la administración; se pensó que esos tribunales judiciales persistirían en su tendencia hostil hacia el Ejecutivo, tal y como había sucedido frente al poder del monarca y a los administradores locales, oponiéndose a cualquier reforma de índole administrativa o financiera. La revolución triunfante iba a realizar profundas reformas y no deseaba encontrar obstáculos y un criterio conservador que pudiera hacer fracasar su programa. De aquí el origen del tribunal administrativo amén que también se tuvo en cuenta el carácter técnico de los asuntos de lo contencioso administrativo".[134]

Ahora bien, pasamos a la reseña histórica de los antecedentes de la jurisdicción administrativa en México hablando sobre el origen de los tribunales que hoy existen iniciando de manera cronológica. Para el efecto, de nuevo el Doctor Carpizo nos recuerda que "el contencioso administrativo ha sido tradicionalmente resuelto en México por los tribunales judiciales con la excepción del Consejo de Estado de Lares y en fecha reciente por la creación del Tribunal Fiscal de la

[133] Carpizo, Jorge. "Estudios Constitucionales" Porrúa. 7ª. Ed. P. 177.
[134] Carpizo, Jorge. "Estudios Constitucionales". Porrúa. P.177-178

Federación en 1936, algunos tribunales fiscales fallidos en las entidades federativas (Colima, Guanajuato y Tamaulipas), el Tribunal Fiscal del Estado de México y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971.

"Concebido el contencioso administrativo en su aspecto sólo material, tiene antecedentes desde la época colonial. Las Audiencias Reales de las Indias conocían de los reclamos que hacían los particulares de los actos o decretos del virrey o de los gobernadores. Las Audiencias podían confirmar o revocar esos actos o decretos, aunque esas autoridades podían inconformarse de las resoluciones ante el Real Consejo de Indias. La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincias en el Reino de Nueva España de 1786, creó la Junta Superior de Hacienda como corte de apelación especial que resolvía los negocios contenciosos en que estuvieren implicadas las rentas o interesado el Real Erario, tribunal que subsumió en uno de los catorce existentes".[135]

Ya en la época independiente, concretamente en la etapa de la República Central, "el artículo 12 de la quinta ley constitucional de 1836, en sus fracciones VI y XX otorgó competencia a la Corte Suprema de Justicia para conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa y de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la Nación."[136]

Antes de proseguir, es menester recordar que las constantes agitaciones políticas y militares de esa primera etapa de la vida independiente de México, hacían muy difíciles los cambios y creaciones legales y estructurales que necesitaba la República (ya sea la Federal o Central, en sus distintos períodos de existencia) pues lejos de permitirse su discusión y negociación, alteraban la vida pública de la

[135] Op. Cit. P. 179
[136] Op. Cit. Idem.

nación y eran lejanas las posibilidades de lograr acuerdo políticos y consensos que permitieran al Congreso realizar su función primaria de legislar en las diversas materias que la Constitución de 1824 le asignaba, empezando porque había algunos que simplemente llegaron al poder y la desconocieron, como el caso específico de la República Central creada en la tercera década del siglo XIX.

Continúa más adelante el ex Director de nuestro Instituto de Investigaciones: "Briseño Sierra habla de una Ley de 1837 que creó la facultad económico-coactiva misma que fue derogada en 1846 y reestablecida otra vez en 1871, y en la que se fundó esa potestad de la administración sin injerencia del poder judicial y de la que varios juristas sostuvieron que no violaba la garantía de audiencia del gobernado. El artículo 111 de las Bases Orgánicas de 1843 estableció el Consejo de Estado y la fracción II del 119 negó a la Suprema Corte de Justicia: Tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los Departamentos. Creado el amparo en 1847, fue a través de ese juicio como se organizó el control judicial de la administración, aunque en el proyecto de don Urbano Fonseca para reglamentar las normas del Acta de Reformas de 1847 se dijo que el amparo en materia de lo contencioso administrativo sería regulado a través de una reglamentación especial, idea que no prosperó. Las Bases para la Administración de la República de 1853 en el artículo primero de la sección segunda creó un Consejo de Estado que tendría funciones respecto de los diversos ministerios gubernativos. La ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y su reglamento de mayo de 1853, redactadas por Lares, hicieron del Consejo de Estado un tribunal administrativo de justicia retenida parecido al Consejo de Estado francés anterior a la ley de mayo de 1872. El artículo primero de la ley Lares declaró que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas y en el artículo segundo especificó cuales eran esas *cuestiones* de administración. El artículo cuarto estableció una sección de lo contencioso administrativo en el Consejo de Estado, integrada por cinco consejeros abogados nombrados por el presidente de la república. Esta sección del Consejo de Estado conocía de las controversias de lo contencioso

administrativo en primera instancia y sus decisiones podían ser revisadas por el Consejo de Ministros. La ley Lares, así como otras importantes leyes tuvieron corta vida porque el 21 de noviembre de 1855 se decretó la abolición de las normas sobre la administración de justicia expedidas a partir de 1852. La ley Lares es de especial importancia en México para el desarrollo la idea de los tribunales especializados para el conocimiento del contencioso administrativo." [137]

Continúa el Maestro Carpizo: "no es sino hasta 1936 con la expedición de la ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación que el antecedente de la ley Lares regresó al país, aunque no se puede desconocer que se encuentran ciertos precedentes a dicho tribunal en una serie de órganos a los que se podría calificar de *justicia retenida* en contraste con la plena autonomía del tribunal de 1936."[138]

"Entre algunos de esos órganos, que con cierta temeridad se les puede llamar de justicia retenida, mencionamos los siguientes:

i) El 10 de mayo de 1913, Carranza decretó el reconocimiento a los nacionales y extranjeros para reclamar los daños sufridos durante la revolución y los que padecieren a partir de la expedición de ese decreto hasta la consumación de la misma; en noviembre de 1917 se expidió la ley que creó una comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda para conocer de esas reclamaciones y cuyos miembros eran nombrados por el presidente de la República. Ahora bien, Cadena Rojo afirma que la Ley de Justicia Fiscal se basó en el reglamento de la ley que creó esa comisión, ya que el procedimiento regulado en el mencionado reglamento fue similar al que se estableció en la ley de Justicia Fiscal;
ii) El Jurado de Penas Fiscales de abril de 1924, que posteriormente se convirtió en el jurado de infracciones; la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta establecida por la ley respectiva en 1925; el Jurado de Revisión creado por la Ley

[137] Op. Cit. P. 180.
[138] Op. Cit. Idem.

de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal y

iii) La Comisión Ajustadora de Deuda Pública, cuya competencia era amplia, con un procedimiento que se seguía ante un órgano del ejecutivo establecido por la ley y con jurisdicción propia. Aunque ciertamente la Comisión era autónoma su presidente fue nada menos que el Secretario de Hacienda quien de esta forma se constituía en juez y parte.

Cuando se fundó el Tribunal Fiscal de la Federación no existía base constitucional para fundamentar su creación, razón por la cual, es decir, para *constitucionalizar* a ese Tribunal, se reformó el texto del artículo 104 de la Ley Suprema en dos ocasiones: el 16 de diciembre de 1946 y el 19 de junio de 1967 (sic)."[139]

Como corolario a lo establecido por el Doctor Carpizo, consideramos conveniente mencionar su opinión respecto de estos tribunales. Dice en el mismo ensayo: "para nosotros, esos tribunales (los de lo contencioso administrativo) son iguales que los otros, con la particularidad de que van a examinar un sector de controversias, las que nacen entre los particulares y la administración en razón de un acto administrativo realizado por esta última, y por tanto en razón de la materia, poseen ciertas particularidades, mismas que justifican su existencia. Es decir, son tribunales de jurisdicción especializada, únicamente en cuanto especializado es el objeto, los casos, los supuestos, de su competencia. Y si es necesario encuadrar a estos tribunales dentro de uno de los poderes tradicionales, diríamos que se encuentran dentro del poder judicial por las siguientes razones:

i) Son tribunales similares a los judiciales con plena autonomía e independencia;
ii) Sus resoluciones son revisadas por el poder judicial federal, es decir, no son tribunales decisorios de última instancia, sino que también, como en cualquier otro tribunal, sus decisiones llegan a una unidad: a una corte de jerarquía superior del poder judicial federal,
iii) en principio los magistrados gozan de las mismas garantías judiciales que los

[139] Op. Cit. P. 181

integrantes de otros tribunales y
iv) la jurisprudencia de la SCJN les es obligatoria, así como la de los Tribunales Colegiados que funcionen dentro de su jurisdicción territorial.

Quizá tenga razón Fix-Zamudio cuando opina que no es importante tratar de determinar si esos tribunales se encuentran dentro del departamento judicial o del ejecutivo, lo que sí se puede afirmar es que están más cerca del judicial que del ejecutivo, porque mientras hay una serie de razones para encuadrarlos dentro del poder judicial, nosotros, al menos, no encontramos ninguna que pudiera justificar la aseveración de que formalmente pertenecen al ejecutivo y son de justicia delegada."[140]

Las aseveraciones anteriores nos permiten discurrir respecto de la propuesta de este documento. Si el propio Doctor Carpizo ubica más en el poder judicial a los tribunales administrativos, ¿por.qué no dárselos de una vez por todas?. Aunque las similitudes anotadas por el director de nuestro Instituto de Investigaciones son lógicas y contundentes, la dependencia que hoy tienen estructural y presupuestalmente sobre todo del Ejecutivo, pone en desventaja a los integrantes y funcionarios de los tribunales administrativos respecto de sus colegas del poder judicial, siendo ésta una de sus principales diferencias. Obviamente el citado Maestro se refiere en este ensayo a la ubicación constitucional de dichos tribunales pero llevando una vez más el análisis al plano de la reforma del Estado al que aludimos en el primer capítulo, consideramos urgente fortalecer al poder judicial con estos órganos colegiados que aunque en efecto, tienen de manera general los mismos atributos y autonomía de jurisdicción que tienen los tribunales especializados del poder judicial como el Electoral por ejemplo, el hecho de no poder conformar su presupuesto y el de estar sometidos a la estructura de alguna secretaría de estado, los limita material y hasta políticamente. Más aún en el caso de los tribunales laborales, sobre todo las Juntas de Conciliación, pues están sujetos a mayores restricciones presupuestales e incluso afectados por la

[140] Op. Cit. P. 191.

imposibilidad de generar para sus integrantes, los estímulos y la competencia que una verdadera carrera judicial implica, cosa que sí sucede dentro del Poder Judicial, a través de las facultades que tiene conferidas el Consejo de la Judicatura.

c) Tribunales Administrativos Vigentes.

Para concluir con el presente capítulo, mencionaremos brevemente los Tribunales Administrativos actualmente vigentes y que conforman una parte mediana de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, haciendo un previo y breve análisis de un tipo especial de jurisdicción que se encuentra asignada al ese Poder de la Unión y que por su naturaleza consideramos justificable que permanezca dentro de su estructura y vigilancia. Nos referimos a la jurisdicción militar.

En efecto, la Constitución General de la República advierte en su artículo 13 que "subsiste el fuero de guerra por delitos y faltas contra la disciplina militar pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército" (mencionado aquí de manera genérica pues se entiende lo anterior para las fuerzas armadas en su conjunto, además de aquél a la Fuerza Aérea que estructuralmente depende del mismo mando que es el Secretario de la Defensa Nacional, la Armada de México que tiene su almirantazgo en el titular de la Secretaría de Marina y sería el caso también de la constitucional pero inexistente Guardia Nacional).

Lo anterior fundamenta constitucionalmente la posibilidad de que sólo exista una jurisdicción especial que es la del fuero militar y así lo establece la Ley Orgánica de los Tribunales Militares, que en su artículo segundo señala que la justicia militar la administran el Supremo Tribunal Militar, los Jurados Militares Ordinarios y los Jurados militares Extraordinarios, así como por los Jueces Militares.

El Supremo Tribunal Militar está integrado por un presidente, General de Brigada y cuatro magistrados letrados (quienes actualmente tienen, uno, rango de Gral. De Brigada y tres de Brigadier), designados por el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas: el Presidente de la República. Sesiona y resuelve en pleno con la presencia de al menos tres de sus miembros. Para ser magistrado de este Tribunal se requiere ser licenciado en derecho, mayor de treinta años y con cinco años de ejercicio profesional. Corresponde al Supremo Tribunal Militar conocer de: las competencias de jurisdicción entre jueces militares, sus excusas, resolver los recursos de su competencia, de las causas de responsabilidad de los funcionarios del orden judicial militar, de las reclamaciones contra castigos y sanciones impuestas por los jueces y jurados militares, de lo relativo a la retención y libertad preparatoria de los reos, de las solicitudes de indulto, de tramitar las solicitudes de conmutación o reducción de penas, de las consultas que le dirijan los jueces, y demás asuntos que las leyes y reglamentos sometan a su decisión. El artículo 16 menciona nuevas atribuciones como son: proponer medidas convenientes para lograr una recta y expedita administración de justicia, conceder licencias a los magistrados, pedir la remoción de secretarios, oficiales mayores y demás personal de subalternos, imponer correcciones disciplinarias a quienes cometan faltas en despacho de los negocios, resolver reclamaciones de jueces militares contra las excitativas de justicia y demás providencias de acuerdos del presidente del Tribunal, iniciar ante la Secretaría del ramo las reformas que estime conveniente introducir en la legislación militar (¡increíble! Hasta aquí también vemos algo que reclamamos al nivel de la SCJN respecto de la facultad de iniciar leyes ante el Congreso), expedir circulares con instrucciones para los funcionarios de justicia militar, expedir o modificar su reglamento con la aprobación correspondiente, tomar la protesta de ley a los secretarios y demás oficiales del tribunal, suministrar al procurador de justicia militar los datos necesarios para la formación de la estadística militar y las demás que determinen las leyes.

Hoy en día, existen juzgados militares adscritos, al menos uno, a cada región militar, aunque en la primera existen seis. En la mayoría de los casos el Juez es

Coronel o Teniente Coronel y les asiste un Mayor como secretario del Juzgado.

Evidentemente, además de ser un fuero especial y cuyos asuntos son de naturaleza muy distinta y ajena a la jurisdicción no militar o civil, toda vez que las fuerzas armadas son un instituto con una misión y una visión específicas y que obedecen en su calidad de comandante supremo al jefe del Ejecutivo federal, como históricamente ha sido, es incongruente que los juzgados militares se encuentren ajenos a la estructura y mandos de su ministerio y en consecuencia, de su jefe máximo. Todas las demás jurisdicciones importan situaciones de derecho positivo que abarcan un campo de acción mucho más grande en todos sentidos y de altísima importancia social.

Como se aprecia, la jurisdicción militar es muy pequeña, como pequeños deben ser los números de casos que conozca en cualquier momento. Además, la jurisdicción militar tiene en los jurados a figuras de impartición de justicia muy congruentes con su naturaleza y que resultaría absurdo pretender cambiar. Los jurados militares ordinarios se conforman por un presidente y seis vocales, todos jefes y oficiales de mayor jerarquía que el acusado y sorteados de la lista de personal apto para el servicio que se publica mensualmente en su cuartel o guarnición. Su jurisdicción es extensiva a los buques de la armada. El jurado militar extraordinario por su parte, se integra de un presidente y cuatro vocales y pueden funcionar durante la campaña, sitio o bloqueo de una plaza con carácter permanente, uno o varios jurados militares extraordinarios. En pocas palabras, el deber militar requiere una impartición de justicia no sólo especializada para un gremio distinto como es el instituto armado, sino también muy expedita, casi sumaria, para poder continuar con sus labores cotidianas de ayuda o de combate. El juez de lo militar instruye al jurado, lleva los procesos de su competencia, inicia ante la Secretaría la modificación de alguna ley, disposición o reglamento

De las sentencias dictadas por el Supremo Tribunal Militar conoce en la vía del amparo el Poder Judicial de la Federación, como órgano de control constitucional.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.- Denominado así al publicarse su nueva ley orgánica en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 y que entro en vigor el primer día de 1996. Definido por su artículo primero como "tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos", está integrado por una Sala Superior (dividida en dos secciones de 5 magistrados cada una más su Presidente) y 30 Salas Regionales con tres magistrados cada una, a saber: 11 Salas metropolitanas (Distrito Federal), 2 en la Región Noreste (Monterrey, Nuevo León), 3 en la Occidente (2 en Guadalajara y una en Aguascalientes), 2 en la Centro (1 en Celaya y otra en Querétaro), 2 en la Hidalgo México (Tlanepantla), 3 en la Golfo Centro (2 en Puebla y una en Xalapa), 1 Sala en Guerrero (Acapulco), 1 en la Sureste (Oaxaca) y otra en la Peninsular (Mérida). Los nombramientos de sus Magistrados son hechos por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado (art. 3). Los requisitos para ser Magistrado son casi los mismos que para ser Ministro de la Corte salvo los 7 años de experiencia en materia fiscal. El artículo undécimo es el que describe las competencias de esta instancia que conoce de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que, a grandes rasgos, se indican a continuación:

Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos en que se determine la existencia de una obligación fiscal; las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación; las que impongan multas por infracción a normas federales; las que causen un agravio fiscal distinto a los mencionados anteriormente; las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que conceden las leyes a favor de los miembros y derechohabientes de las fuerzas armadas; las que se dicten en materia de pensiones civiles con cargo al erario federal o al I.S.S.S.T.E.; las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por la administración pública federal centralizada; las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la federación, del

Distrito Federal y los organismos descentralizados de ambos así como de los particulares involucrados; las que requieran el pago de garantías a favor de los tres niveles de gobierno y sus organismos descentralizados; las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se refiere el artículo 77 bis de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos sobre el daño pecuniario que el desempeño de un servidor público les haya infringido; las referentes al artículo 94 de la ley de Comercio Exterior (marcado de país de origen, negación de permisos de cupos de exportación o importación, certificación de origen, desechamiento de investigaciones, imposición o no de cuotas compensatorias, y demás sanciones que menciona la ley); las que impongan sanciones administrativas contra servidores públicos; las dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo en términos de esta ley correspondiente, las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de ese artículo; y las señaladas por las demás leyes como competencia de ese Tribunal. Igualmente conoce de los juicios promovidos contra resoluciones de negativa ficta, o contra la resolución que niegue la configuración y otorgamiento de una positiva ficta, en los casos previstos por la ley, con excepción de los casos en que su otorgamiento pudiese afectar los derechos de un tercero.

Este Tribunal, aunque tiene un apartado específico para el dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, depende de los criterios que cada año le asigna la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Obviamente no cuenta con una garantía real de que su presupuesto pueda ser modificado y su estructura se ha mantenido casi intacta, refiriéndonos principalmente a sus salas regionales. Su incorporación al Poder Judicial sería mas viable y menos complicada que la de otros tribunales, principalmente los laborales, pues su estructuración y el ámbito de competencia de sus jurisdicciones regionales lo consideramos adecuado. Tal vez sería posible un análisis hecho por el Consejo de la Judicatura respecto de la distribución geográfica y de trabajo de sus Salas, para homologarla con la de los Circuitos de los estados donde aquéllas se encuentran. Consideramos que el

personal de éste Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tendría mayor problema en presentar las evaluaciones y las oposiciones que el Consejo de la Judicatura considere pertinentes para las asignaciones de nuevos puestos y vacantes.

Tribunal Superior Agrario. Creado a raíz de las controvertidas reformas constitucionales propuestas por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari en materia agraria, encuentra su fundamento Constitucional en el artículo 27 de la Constitución, fracción XIX, primero y segundo párrafos, que a la letra dice que "con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos. Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como de las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistardos propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los receso de ésta, por la Comisión Permanente."

Éste Tribunal sustituyó la jurisdicción administrativa que en la materia ejercía el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Reforma Agraria y que durante muchos años generó problemas en el sector por el enorme rezago que existió sobre los asuntos de su competencia y la consecuente incertidumbre jurídica y económica que prevaleció en el campo mexicano. Desgraciadamente, el campo se dedicó a producir votos en vez de alimentos y a la fecha, el estado del campo en general es desalentador y ha convertido a México en uno de los principales importadores de alimentos del mundo. Décadas de abandono, manipulación y generación de conflictos económicos y jurídicos comenzaron a tener solución hasta la expedición de las reformas constitucionales de aquel año al artículo 27

que ocasionaron un gran debate pero que se consideraban urgentes para retomar el desarrollo y el progreso del sistema agrario nacional. Probablemente nos tome décadas volver a llevar al agro a los niveles que llegó a tener y que representaban una parte sustancial de la economía nacional.

En consecuencia, la ley orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992 señala en su artículo segundo que los tribunales agrarios se componen del Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios. Aquel se integra por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo preside y dura en su encargo tres años, teniendo su sede en el Distrito Federal. Los Unitarios están a cargo de un magistrado numerario. También existen supernumerarios para suplir las ausencias de los anteriores. El Tribunal Superior determina el número y territorio de los distritos en que se divide el país y aplica en lo que sea acorde a su naturaleza, de manera supletoria, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, lo cual es un avance y facilita las cosas para poder integrar este Tribunal dentro de aquel Poder.

El artículo octavo determina sus facultades las cuales son, además de las mencionadas, establecer el número y sede de los Tribunales Unitarios; resolver sobre renuncias de los magistrados y conceder licencias; determinar cuando el supernumerario deba suplir permanentemente al magistrado numerario correspondiente; nombrar de entre sus miembros a su presidente, cambiar o fijar adscripción a los titulares de los Unitarios así como nombrar, cesar o suspender y aprobar licencias de los secretarios, actuarios y peritos además de cambiar su adscripción; elaborar su proyecto de presupuesto de egresos, conocer de las quejas que se presenten contra los miembros de los Tribunales Agrarios y determinar en su caso las sanciones administrativas que correspondan, y aprobar el reglamento interior de los Tribunales Agrarios y demás ordenamientos que correspondan.

El Tribunal Agrario, según el artículo noveno, es competente para conocer: del

recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los unitarios en conflictos de límite de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o entre éstos y uno o varios pequeños propietarios; igualmente en el caso de restitución de tierras entre núcleos de población comunal o ejidal; revisión en juicios de nulidad por resoluciones de autoridades agrarias; conflictos de competencia entre tribunales unitarios y emisión de jurisprudencia para lo que necesitará de cinco sentencias en el mismo sentido ininterrumpidas y aprobadas al menos por cuatro magistrados; de contradicción de tesis sustentadas por distintos tribunales unitarios que a su vez sustentará una nueva tesis; de los impedimentos y excusas de todos los magistrados; de las excitativas de justicia cuando los magistrados no formulen sus proyectos o no respondan dentro de los plazos establecidos, y de las demás asuntos que las leyes expresamente les confieran.

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.- "El Constituyente Mexicano de 1916-1917 estableció juntas de conciliación y arbitraje para el conocimiento de los conflictos laborales, es decir, se excluyó esta clase de conflictos del poder judicial ordinario, creándose órganos de jurisdicción especializada".[141]

Como bien anota el Doctor Carpizo en su obra, desde el principio se formó una gran polémica sobre la naturaleza y competencia de las Juntas pues hasta 1924 la Suprema Corte modificó su criterio de que las Juntas no podían ejecutar sus laudos coactivamente y que su competencia sólo abarcaba conflictos colectivos. "En 1924 la SCJN en las Ejecutorias de La Corona, y de la Compañía de Tranvías y Luz y Fuerza de Puebla, S.A. sostuvo que las juntas eran tribunales competentes para conocer y resolver tanto los conflictos colectivos como los individuales y que las juntas no son tribunales especiales que violen el artículo 13 constitucional"[142]. Estas ejecutorias causaron gran reacción, sobre todo la primera y la Confederación de Cámaras Industriales convocó a un concurso de ensayos al

[141] Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. P. 217.
[142] Op. Cit. P. 218.

respecto siendo laureado el trabajo de Narciso Bassols, y Publicados los de Paulino Machorro y Narváez, Trinidad García, Roberto Esteva, Maximiliano Camiro, y Francisco de Paula Morales. En resumen, el Doctor Carpizo menciona las distintas posiciones de dichos autores. Para Bassols las juntas no eran tribunales y que su competencia era se restringía únicamente a los conflictos colectivos. Fue hasta 1928 cuando tras emitir la Corte, con diferencia de dos semanas, dos ejecutorias en las que primero le negó el carácter de tribunal a las juntas y luego en la segunda se lo volvió a dar en una evidente y absurda contradicción, cuando el propio Bassols en un ensayo publicado hasta 1930 y titulado "Que son, por fin, las Juntas de Conciliación y Arbitraje", propuso que se creara un tribunal que atendiera los conflictos individuales y que las juntas sólo se encargaran de los colectivos. Concluyó que "desde el punto de vista material, es decir, de su actividad, aflora que realizan una función judicial, pero formalmente se encuentran por su dependencia administrativa y por la designación de los representantes del gobierno hecha por el poder ejecutivo federal o local, dentro del conjunto de órganos que en su totalidad constituyen la administración".[143] Para Esteva Ruiz algunas de las funciones son jurisdiccionales y otras administrativas por lo que tiene un carácter sui generis. Consideró que es obligatorio acudir a las juntas pero facultativo aceptar el arbitraje y señaló que podían conocer de ambos tipos de conflictos. Camiro por su parte, coincidió con Bassols en que no podían encargarse de conflictos individuales pues los convertiría en un tribunal especial, prohibido por la constitución. García se opuso y afirmó que sí eran tribunales para conocer de ambos juicios. "No desconoció que el propio constituyente de Querétaro sostuvo que no eran tribunales pero arguyó que tal frase no se podía examinar en su aspecto técnico porque estaba dirigida a personas indoctas en la ciencia jurídica."[144] Por tener facultades jurisdiccionales y administrativas y no formar parte del poder judicial sino del ejecutivo, concluyó que las juntas son independientes de los tres poderes tradicionales que señala el artículo 49 constitucional. Para Machorro por su parte, habiendo sido él diputado al

[143] Op. Cit. P. 220.
[144] Op. Cit. P. 222

Constituyente, las juntas sí eran tribunales con plena competencia pero que no podían asimilarse a los tribunales ordinarios. Por último, Morales afirmó que las juntas no son de jurisdicción obligatoria porque es potestativo para las partes someterles o no sus controversias y mencionó el error que implicaría que la legislación secundaria ampliara la competencia constitucional de las juntas.

Los ejemplos anteriores son una prueba más para deshacernos de ese híbrido monstruoso que son las juntas y que no benefician a los principales afectados con los conflictos en materia del trabajo. Aunque después proponemos qué se debe hacer con ellas, nos ocuparemos brevemente ahora de explicar su fundamentación y estructura.

El artículo 604 de la Ley Federal del Trabajo determina que corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y la resolución de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquellos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas, salvo lo dispuesto en el artículo 600 fracción IV (que corresponde a las Juntas de Conciliación). "Resulta inconstitucional este artículo – señala el Licenciado Carlos de Buen Unna de quien volveremos a hablar más adelante- ya que la fracción XX del apartado "A" del artículo 123 constitucional establece la competencia de la Junta de Conciliación y Arbitraje exclusivamente para resolver los conflictos entre el capital y el trabajo, lo que no incluye a los que puedan surgir sólo entre trabajadores o sólo entre patrones. Sin embargo, en este caso es mejor la norma inconstitucional que la propia constitución."[145]

La Junta se integrará, dice el siguiente numeral, con un representante del gobierno, y con representantes de los trabajadores y de los patrones designados por ramas de la industria o de otras actividades, de conformidad con la clasificación y convocatoria que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Habrá uno o varios secretarios generales, según se juzgue conveniente.

[145] De Buen, Carlos. Ley Federal del Trabajo. Colección Leyes Comentadas. Ed. Themis. 3ª Ed.

"Los representantes de los trabajadores y de los patrones en general no pasan de ser elementos decorativos y su voto casi invariablemente favorece a sus representados, aún en los casos en que resulta obvio que no les asiste la razón, por lo que generalmente el único voto que a fin de cuentas vale es el del presidente. Lo más grave, sin embargo, es cuando sale a relucir que el representante de los trabajadores no es tal, ya que en realidad representa al sindicato que lo propuso. El caso se presenta en las demandas individuales derivadas de la aplicación de la cláusula de exclusión - por fortuna declarada recientemente por la Suprema Corte como inconstitucional- en la que los intereses del sindicato y del trabajador se oponen, así como en los llamados juicios de titularidad, de un contrato colectivo de trabajo, en los que el conflicto se da entre dos sindicatos y por lo general es uno de ellos el que está representado en la Junta. Tampoco es raro que en estos casos el voto del representante de los patrones se una al representante de los trabajadores, atendiendo a los intereses de sus respectivos representados y sin importar el resultado formal del juicio. Si es que estos organismos llegaron a tener alguna justificación histórica, hoy resultan completamente injustos, obsoletos y peligrosamente ligados a los intereses del Poder Ejecutivo, por lo que es indispensable que las funciones jurisdiccionales de carácter laboral sean atendidas por el poder judicial."[146]

El artículo 606 señala que funcionará en pleno o en Juntas Especiales, de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria y de las actividades a que se refiere el artículo anterior. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuando lo requieran las necesidades del trabajo y del capital, podrá establecer juntas especiales, fijando el lugar de su residencia y su competencia territorial. Las Juntas Especiales establecidas fuera de la capital de la República, conforme al párrafo anterior, quedarán integradas en su funcionamiento y régimen jurídico a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, correspondiéndoles el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo en todas las ramas de la industria y actividades de la competencia federal, comprendidas en la jurisdicción territorial

[146] Op. Cit. P. 605-607.

que se les asigne, con excepción de los conflictos colectivos, sin perjuicio del derecho del trabajador, cuando así convenga a sus intereses, a concurrir directamente a la Junta Federal. "La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es una sola en toda la república y se limita la competencia de las Juntas Especiales a los conflictos individuales ya que los conflictos colectivos siguen siendo tratados bajo un sistema de centralización absoluta, siendo indispensable que se trasladen a la Ciudad de México con los gastos y la pérdida de tiempo que ello ocasiona".[147]

El Pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje según el 607 se integrará con su Presidente y con la totalidad de los representantes de los trabajadores y de los patrones. "Salvo el caso de la uniformación de criterios a que se refiere la fracción IV del artículo 615, la Ley es omisa con respecto a al manera como se deben tomar las resoluciones en el pleno."[148]

Las Juntas Especiales de integran, según el 609 con el Presidente de la Junta, cuando se trate de conflictos colectivos, o con el presidente de la Junta Especial en los demás casos, y con los respectivos representantes de trabajadores y patrones. Sin embargo, el presidente de aquella, según el artículo 612 "será nombrado por el Presidente de la República y percibirá los mismos emolumentos que correspondan a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero eso sí, no son necesarios los mismos requisitos que para ser ministro, pues más adelante ese artículo señala que debe ser mayor de 25 años solamente, tener título de Licenciado en Derecho, tener cinco años de ejercicio profesional posteriores a la fecha de adquisición del título (como si se compraran, debiera decir "de expedición"), haberse distinguido en los estudios del derecho del trabajo y la seguridad social, no pertenecer al estado eclesiástico y no haber sido condenado por delito intencional que implique pena corporal.

Las ramas de la industria cuyos conflictos laborales son de la competencia

[147] Op. Cit. Idem

[148] Op. Cit. P. 607-610.

exclusiva de la Junta Federal y de sus juntas especiales son las que señala la fracción XXXI del artículo 123 apartado "A" de la Constitución, a saber: textil; eléctrica; cinematográfica; hulera; azucarera; minera; metalúrgica y siderúrgica que abarque la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos; hidrocarburos, petroquímica; cementera; calera; automotriz incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas; química, incluyendo farmacéutica y medicamentos; de celulosa y papel; de aceites y grasas vegetales; alimentos empacados, enlatados o envasados; ferrocarrilera; maderera básica que comprende la producción de aserradero, fabricación de triplay o aglutinados de madera; vidriera, por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado o de envases de vidrio y tabacalera que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco y servicios de banca y crédito. También hay jurisdicción, según dice el inciso b) del mismo artículo en aquellas empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, las que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas y aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

Como podemos apreciar es enorme la cantidad de rubros que implican la jurisdicción de tan importante institución de impartición de justicia en materia laboral, por lo que se necesita que cuente con todos los elementos necesarios para cumplir su función de manera eficiente y expedita. Sin embargo, le acaban de recortar recursos que consideró la Secretaría de Hacienda eran más importantes de no ejercerlos ahí, derivado de la austeridad a que se ha sometido la actual administración.

De manera general, mencionamos a continuación las Juntas Especiales existentes y su residencia. Las Juntas Especiales 1, 2, 3, 3 Bis, 4, 5, 6, 7, 7 Bis, 8, 8 Bis, 9, 9 Bis, 10, 11, 12, 12 Bis, 13, 14, 14 Bis, 15 y 16 tienen su residencia en la

Ciudad de México. En los estados se encuentra las Juntas Especiales número 24 en Aguascallentes; 59 en Tijuana; 58 en La Paz; 48 en Campeche y 52 en Cd. Del Carmen; 25 en Saltillo y 42 en Torreón; 57 en Colima; 49 en Tuxtla Gutiérrez; 26 en Chihuahua, 41 en Parral y 55 en Cd. Juárez; 24 en Durango; 28 en Guanajuato; 43 en Acapulco; 51 en Pachuca; 17 y 18 en Guadalajara; 29 en Toluca; 30 en Morelia; 31 en Cuernavaca; 19 en Guadalupe, 32 en Oaxaca; 33 en Puebla; 50 en Querétaro; 56 en Can Cun; 34 en San Luis Potosí; 35 en Culiacán; 47 en Cananea y 23 en Hermosillo; 36 y 36 Bis en Villahermosa; 37 en Cd. Victoria, 60 en Reynosa, y 39 en Tampico; 46 en Tlaxcala; 38 en Coatzacoalcos, 22 en Jalapa, 44 en Poza Rica, 45 en Veracruz, y 54 en Orizaba; 21 en Mérida y 53 en Zacatecas. Lo anterior nos da un gran total de 65 Juntas Especiales de todas las ramas de la industria, aunque existen algunas que específicamente se dedican a una rama, por la enorme cantidad de trabajadores que tienen sus empresas como las 1 y 2 del D.F. que son ferrocarrileras, 7, 7 Bis, 12 y 12 Bis del D.F. que son petroleras, la 47 de Cananea que es minera, etc.

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Creado por disposición del artículo 123 Constitucional, apartado B fracción XII que señala: los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Aunque no existe específicamente una ley orgánica o reglamentaria de esta fracción, si está estipulado en el Título Séptimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ésta señala en su artículo 118 que el Tribunal será colegiado y funcionará en pleno y en salas, las cuales podrán aumentarse cuando así se requiera. Cada una estará integrada por un magistrado designado por el gobierno federal, otro representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como presidente de la sala. Además de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las entidades federativas podrán funcionar las salas auxiliares del Tribunal

Federal que el pleno considere necesarias e integradas de igual forma. El pleno se integrará con la totalidad de los magistrados de las salas y un magistrado adicional que funcionará como Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y será designado por el Presidente de la República.

Tan sólo en este artículo encontramos varias inconveniencias de la conformación de este tribunal como es el hecho, en primer término, de que al ser potestativa la facultad de crear salas auxiliares, se ha preferido que no existan y sólo en la ley se encuentran pues sea de la entidad de que se trate, el juicio se lleva en una de las tres únicas salas que existen el la sede de éste tribunal en el Distrito Federal. Es terrible pensar que siendo una materia de carácter social y que se supone busca impartir justicia de manera equitativa, tenga que ser el trabajador quien se traslade a la capital federal con todo lo que eso implica en gastos y en tiempo, cuando el funcionario federal, representante del titular de la dependencia demandada, reside aquí y le es muy sencillo acudir a las audiencias. No llega la justicia laboral burocrática a todos los mexicanos, peor que la Junta en pocas palabras.

En segundo término, el Ejecutivo Federal tiene una injerencia muy fuerte al poder colocar en cada sala existente a un magistrado, lo que no es congruente con el principio de independencia que debe tener una instancia jurisdiccional sino peor aún, que quien tiene la facultad de designar al magistrado que representa a los trabajadores es nombrado por la famosa *"fetse"* (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servico del Estado, F.E.T.S.E.), que no sólo constituye la cúpula de la burocracia sindical sino que además, fue uno de los pilares en los que se sostuvo durante siete décadas el régimen priista y que degeneró en la conservación de la obesa estructura laboral con que se compone aún actualmente el gobierno. Si de por sí es absurda la injerencia del ejecutivo en la jurisdicción de cualquier materia, en este tribunal se encarna con cargo de magistrado, la burocracia política del otrora invencible y poderoso partido oficial. Pregunta: ¿es éste arcaico y obsoleto modelo de Estado que debe preservar nuestro país? Por

supuesto que no. Estos supuestos tribunales del trabajo, tanto el del apartado A como el del B son precisamente el tipo de estructuras políticas que el nuevo gobierno debe desmantelar, cosa que puede tomarle todo el sexenio. Lo único que garantiza en teoría ese nombramiento por parte de esa tristemente célebre federación de sindicatos priista, es la militancia política del presunto juzgador, algo inconcebible dentro de la estructura del Poder Judicial, por ejemplo: el recibir un cargo en la judicatura producto de la militancia política. Es increíble que la ley conserve un precepto como éste después de tanto que se ha hablado y escrito sobre la conveniente imparcialidad no sólo de los jueces sino de las autoridades, electorales o no.

El artículo 119 de dicha ley señala que para la designación de nuevos magistrados si quedan vacantes, se seguirá el procedimiento indicado en el artículo anterior. El presidente del tribunal será sustituido en sus faltas temporales, y en las definitivas en tanto se expide nuevo nombramiento, por el Secretario General de Acuerdos del Tribunal. Las faltas temporales de los presidentes de las salas serán cubiertas por el secretario general auxiliar de la sala o sala auxiliar correspondiente y la de los demás magistrados por la persona que señale quien haya hecho la designación original.

Por si lo anterior fuera poco, el artículo 120 indica que el Presidente del Tribunal y los presidentes de sala y sala auxiliar, durarán en su encargo seis años, los mismos que casualmente dura un período de gobierno. Pero aquí viene lo mejor: los magistrados representantes del gobierno federal y de los trabajadores al servicio del Estado, podrán ser removidos libremente por quienes los designaron. De antología. No sólo se rompe con la imparcialidad sino que también se rompe con el principio de estabilidad e inamovilidad que se busca tengan los juzgadores, quienes deben durar el mayor y razonablemente posible tiempo en sus cargos y ser promovidos solamente por virtud de sus méritos. El Presidente de la República tiene la facultad de poner a quien se le dé la gana a impartir justicia laboral burocrática y peor aún, si el magistrado priista ya no es del gusto de la federación

de sindicatos no hay problema, pues simplemente se le sustituye por otro militante del tricolor. Su capacidad, trayectoria y experiencia son intrascendentes. Afortunadamente nos consta la excepción en el caso del actual Presidente de la Primera Sala, quien independientemente de su filiación o fobia política se ha ganado desde la cátedra el lugar que ocupa. Hablamos con conocimiento de causa pues conocemos al Magistrado Carlos Quintana Roldán, distinguido maestro y jurista.

Sin embargo, la cereza de este pastel la corona el texto del artículo 121: Para ser Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; ser mayor de 25 años, y no haber sido condenado, por delitos contra la propiedad o a sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales. El presidente del Tribunal y los Presidentes de Sala y de Sala Auxiliar, así como el magistrado nombrado por el gobierno federal, deberán poseer título profesional de licenciado en derecho, legalmente expedido cuando menos cinco años antes de la designación, y tener un mínimo de tres años de experiencia acreditable en materia laboral. El magistrado representante de los trabajadores, deberá haber servido al Estado como empleado de base, por período de no menos de cinco años, precisamente anterior a la fecha de la designación. Insólito. Como en la Junta nada más que aquí con casi obligada militancia partidista. Que bueno que incongruentemente con el espíritu de la ley, el Estado no haya creado esas salas auxiliares. De nada sirve estudiar cinco años de licenciatura y presentar un trabajo como éste si por muy servidor público que se pueda ser y tener la trayectoria que se quiera tener, estaremos obligados a ver como contadores, ingenieros, arquitectos, físicos, químicos, administradores de empresas o de plano gente sin instrucción superior alguna, serán nuestros juzgadores a la hora de acudir, como actor o con la representación gubernamental, a exigir que se diga el derecho y la razón a favor de quien la tiene. Es injusto para los que estudiamos una profesión tan exigente y tan noble como ésta pero más aún y principalmente, es injusto

contra el trabajador que no tiene la seguridad jurídica de un fallo bien hecho y sobre todo bien entendido y es injusto para el ciudadano que, si es contribuyente claro está, paga este tipo de sandeces con sus impuestos y a favor, aunque sea en teoría, de eventuales militantes de un partido distinto al que postuló al candidato que la mayoría de los mexicanos convirtió en su nuevo Presidente, lo cual tampoco implica que deban tener la militancia política de éste ni mucho menos. Simplemente es absurdo mantener estas pleistocenas estructuras semi jurídicas como nuestras instancias de impartición de justicia.

CAPÍTULO IV.

Necesaria Unificación de las Funciones Jurisdiccionales Dispersas en el Poder Ejecutivo al Poder Judicial.

a).- Derecho Constitucional Estatal Comparado.

Toda vez que hemos hecho ya un análisis somero de las instituciones jurisdiccionales de la República, encontramos muy interesante el comentar algunas instituciones jurisdiccionales de los Estados que conforman la Federación y que son fuente de Derecho Constitucional Mexicano, sin necesidad de acudir a un estudio de Derecho comparado respecto a la jurisdicción de otros países que, estamos ciertos, arrojaría también varios elementos para la sustentación de este documento.

En efecto, de manera venturosa los legisladores de algunos Estados de la República han reformado, como hemos propuesto, las Constituciones de sus entidades para homologar la función jurisdiccional dentro del Poder Judicial no sólo en materia electoral, sino también en materia fiscal, administrativa y hasta laboral, potenciando el desempeño de sus respectivos tribunales, generando mayor confianza en la justicia que imparten y en los funcionarios que la mayoría de las veces tiene que contar con una larga carrera judicial para ascender en la magistratura, lo que permite contar a los Estados con juzgadores más capaces y especializados en sus materias. Evidentemente, al contar con tales atribuciones, los Congresos de los Estados tienen que autorizar al Poder Judicial más recursos, lo que permite una mejor distribución de los mismos, a criterio de sus Consejos y no de entidades ajenas como en el caso del Poder Ejecutivo. A continuación presentamos la conformación de la jurisdicción de algunos Estados de la República y sus comentarios:

1.- Estado de Campeche.

El caso de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche es muy ilustrativo y peculiar. El artículo 77 de este ordenamiento señala:

"Artículo 77. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del Estado en un Tribunal Superior de Justicia y en juzgados de primera instancia, electorales, menores y de conciliación. El establecimiento, funcionamiento y competencia de los mencionados órganos del Poder Judicial se regirán por lo que dispongan la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, el Código Electoral del Estado y demás leyes que sean aplicables, de conformidad con las bases que esta constitución señala.

Los magistrados del Tribunal Superior, los jueces de primera instancia, electorales, menores y conciliadores, así como los secretarios de acuerdos percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por sus servicios, la cual no podrá ser disminuida durante el tiempo que dure su encargo.

Los nombramientos de los magistrados y jueces serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia; que los merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica."

Como podemos apreciar, en aquel Estado como en los demás es el Tribunal Superior de Justicia la cabeza del Poder Judicial pero incorpora una figura inédita para la legislación federal como son los Jueces Electorales que en primera instancia conocen de las impugnaciones en la materia. Claro está que dicha instancia jurisdiccional, que anteriormente en el ámbito federal constituía un tribunal administrativo, tiene su similar en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la salvedad de que aquellos no integran un tribunal especializado pero sí comparten la jurisdicción plena en la materia, al menos de primera instancia, como en el caso de las Salas Regionales del Tribunal Federal.

"Artículo 82 1. La Sala Administrativa del Tribunal Superior de

Justicia del Estado, sin perjuicio de las atribuciones que le señale la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y demás códigos y leyes aplicables, será la máxima autoridad jurisdiccional y órgano permanente especializado del Poder Judicial del Estado en materia electoral. En el ejercicio de sus atribuciones en esta materia actuará como órgano de única o de segunda instancia, según se determine en esta constitución y en la ley electoral. Para la validez de su actuación en materia electoral, al abocarse al conocimiento de un asunto de esa naturaleza, deberá declarar que se erige en Sala Electoral. Para que su desempeño como sala electoral sea expedito, durante el tiempo que medie entre la fecha en que acontezca la jornada electoral y la de conclusión de la calificación de las elecciones, mediante la expedición del correspondiente acuerdo, podrá diferir el entrar o continuar conociendo de los demás asuntos de su competencia. Sus sesiones de resolución serán publicas o reservadas, en los términos que determinen los códigos o leyes aplicables, y contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento".

Como podemos apreciar, esta Sala es reconocida por la Constitución local como la máxima instancia jurisdiccional en materia electoral cuando se erige como tal, sin afectar con ellos sus funciones ordinarias, con lo que existe un mayor control tanto de su presupuesto, que es a fin de cuentas el integrado para el Poder Judicial, como de su personal y que permite la especialización de sus funciones.

"La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado se integrara con tres magistrados numerarios, electos por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado a propuesta del pleno del Tribunal Superior de Justicia, y durarán en el cargo seis años, que al término podrán ser confirmados en dicho cargo a propuesta que el pleno haga al indicado Congreso,

adquiriendo la calidad de inamovibles. La ley electoral señalara las reglas y el procedimiento respectivos. Fungirá como presidente de esta sala el magistrado que de entre sus miembros estos elijan y durará en el cargo tres años improrrogables. Los magistrados de la sala administrativa, independientemente de los que además les señalen la ley orgánica del poder judicial del estado y la ley electoral, deberán también satisfacer los mismos requisitos que los que se exigen para los demás magistrados del Tribunal Superior de Justicia, en consecuencia también tendrán las mismas prerrogativas de estos."

La imparcialidad y el profesionalismo de los magistrados numerarios y en general de cualquier integrante de un tribunal, estará garantizada cuando deba sus ascensos y nombramientos a su desempeño en la carrera judicial y no a prebendas o negociaciones de carácter político. De ahí la virtud de este apartado que indica que los magistrados serán nombrados por el Congreso del Estado pero a propuesta del pleno del Tribunal y condiciona de manera prudente el supuesto de la inamovilidad.

"A la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del estado, erigida en sala electoral, le corresponde resolver en forma exclusiva, definitiva y firme, en los términos de esta constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. En única instancia, las impugnaciones que se presenten respecto de la elección de gobernador del estado;

II. El cómputo final de la elección de gobernador, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de gobernador electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos, expidiendo la respectiva constancia. Si hubiere impugnaciones dicho cómputo tendrá lugar una vez que la propia

sala resuelva las mismas;

III. En segunda instancia, los recursos que se interpongan contra las resoluciones que en materia electoral se dicten en los juzgados electorales;

IV. En única instancia, los conflictos o diferencias laborales entre los juzgados electorales y sus servidores;

V. en única instancia, los conflictos o diferencias laborales entre el instituto electoral del estado y sus servidores;

Vi. En única instancia, las renuncias y licencias de los jueces electorales, dando cuenta de inmediato al pleno del tribunal superior para que en su oportunidad proceda a la propuesta de quienes deban sustituirlos;

VII. En única instancia, los nombramientos, licencias, remociones y renuncias del demás personal adscrito a la propia sala y a los juzgados electorales; y

VIII. Los demás asuntos que la ley le señale.

Los magistrados y el secretario de acuerdos de la sala administrativa no podrán excusarse ni serán recusables cuando se trate del conocimiento de asuntos relativos a materia electoral."

En este artículo, el legislador campechano delineó las facultades jurisdiccionales que en materia electoral tiene la Sala Administrativa y cuyo procedimiento se encuentra descrito en la ley electoral local. La constitucionalidad de sus fallos puede ser revisada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de conformidad con lo establecido en la Ley de Medios de Impugnación.

"Articulo 82 2. Los Juzgados Electorales serán órganos colegiados especializados de primera instancia en materia electoral y se integrarán con tres jueces electorales, un secretario de acuerdos y el demás personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado

funcionamiento. El número de juzgados, su ubicación, así como los procedimientos a que se atendrán en su funcionamiento se determinaran en la ley.

Salvo durante el período que medie entre la fecha en que acontezca la jornada electoral y la de conclusión de la calificación de las elecciones, en que se abocarán exclusivamente a los asuntos de naturaleza electoral, los jueces electorales, también fungirán unitariamente como jueces auxiliares de primera instancia en otras materias, función que desempeñarán con arreglo a lo que dispongan la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y los acuerdos que sobre el particular emita el tribunal pleno, sin perjuicio de que sigan conociendo de manera colegiada de asuntos electorales no propios de los procesos electorales.

La designación de los jueces electorales se hará en la misma forma que la de los magistrados de la sala administrativa del tribunal superior de justicia del estado, debiendo satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los de un juez de primera instancia y durarán en el cargo seis años, a cuyo término podrán ser confirmados en dicho cargo a propuesta que el pleno haga al Congreso del Estado, adquiriendo la calidad de inamovibles. La retribución que perciban los jueces electorales y sus secretarios de acuerdos no podrá ser menor a la prevista para sus homólogos de los juzgados de primera instancia.

A los juzgados electorales corresponde resolver en primera instancia sobre:

I. Las impugnaciones que se presenten con motivo de las elecciones de diputados locales y autoridades integrantes de ayuntamientos y juntas municipales;

II. Las impugnaciones de actos y resoluciones de las autoridades electorales estatales, distritales o municipales, que violen normas legales;

III. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales estatales, distritales o municipales, para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada 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;

IV. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacifica para tomar parte en los asuntos políticos del estado, en los términos que señalen esta constitución y las leyes emanadas de ella; y

V. los demás asuntos que la ley les señale.

Los jueces electorales y sus secretarios no podrán excusarse ni serán recusables cuando se trate del conocimiento de asuntos relativos a materia electoral."

El artículo anterior es el complemento de la función jurisdiccional que formal y materialmente se ha dado el Estado de Campeche en la Constitución, al crear la novedosa figura de los jueces electorales que son un órgano colegiado, especializado en la materia y que falla en primera instancia sobre las controversias que en materia electoral se susciten con motivo de la elección de los funcionarios públicos del Estado. No sólo la jurisdicción en materia electoral se conserva dentro del Poder Judicial, sino que se crean organismos que han de llevar todavía más cerca de los gobernados, la impartición de justicia y la legalidad sobre la elección de sus autoridades, cuando en la mayoría de los estados es un tribunal geográfica y materialmente centralizado el que conoce de las impugnaciones correspondientes. Muy útil inclusive, para un estado de la

proporciones geográficas de Campeche. Como complemento de lo anterior, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, especifica las facultades del mismo:

> "Artículo 2. Corresponde a los Tribunales de Justicia del Estado de Campeche, la facultad de aplicar las leyes en asuntos civiles, penales, contencioso - administrativos y electorales del fuero común, así como en asuntos de orden federal, en los casos en que expresamente las leyes de la materia les confieran competencia."

En pocas palabras, un ejemplo de jurisdicción formal y material integrada dentro del Poder Judicial con el manejo autónomo, política, jurídica y presupuestalmente hablando, que permite tener unificadas casi todas las materias de impartición de justicia, homologando salarios, costos, y por supuesto, poniendo en manos del mérito académico y laboral, el desempeño de los cargos. Por si fuera poco, el Tribunal tiene la facultad de iniciar las leyes que considere prudentes para el mejor desarrollo de la administración de justicia, como señala el artículo 18 en su fracción primera, situación que consideramos indispensable para la modernización y reestructuración del Poder Judicial tanto de los Estados como de la Federación, toda vez que muchas veces, resulta difícil obtener del Congreso la aprobación de leyes rápidamente, pues ha sido una constante que dicho poder soslaya y a veces de plano ignora, sobre todo en la integración presupuestal, al poder judicial.

> "Artículo 18. Corresponde al Tribunal pleno:
> I. Iniciar ante el Congreso del Estado los proyectos de leyes o promover las reformas que estime convenientes para la buena marcha de la administración de justicia; "

Para concluir con la legislación campechana, mencionamos aquí el artículo 40 bis de dicha ley orgánica que menciona las facultades de la Sala Administrativa:

"Artículo 40 bis. Corresponde a la sala administrativa:

I. Conocer de los asuntos a que se contrae el artículo 82- 1 de la constitución política del estado;

II. Conocer de los juicios que se promuevan en materia de lo contencioso- administrativo;

III. Calificar las excusas o recusaciones del secretario de acuerdos de la sala;

IV. intervenir en los asuntos de amparo que se promuevan en contra de las resoluciones dictadas por la sala, y

V. conocer de los demás asuntos que determinen las leyes."

2.- Estado de Hidalgo.

Por su parte, la legislación del Estado de Hidalgo no integra una Sala como la Administrativa de Campeche dentro de la estructura del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Dice el artículo 93 de su constitución política:

> "Artículo 93. - Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del Estado en un Tribunal Superior de Justicia y jueces del fuero común, en un Tribunal Fiscal Administrativo y en un Tribunal Electoral, en los términos de ésta Constitución y de su ley orgánica."

Como podemos observar, aquí ya están las dos estructuras especializadas, una en jurisdicción electoral y otra fiscal y administrativa, integrados como parte del Poder Judicial, a semejanza de lo que ocurre en la Federación.

Asimismo, la integración se realiza de manera diversa, como indica el artículo siguiente:

> "Artículo 94. - El Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal Fiscal

Administrativo y el Tribunal Electoral estarán integrados por el número de magistrados que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Fiscal Administrativo, serán nombrados por el gobernador del estado con la aprobación del congreso o de la diputación permanente en su caso, en los términos de esta constitución.

Los magistrados del Tribunal Electoral serán nombrados por el congreso del estado o por la diputación permanente, en su caso, a propuesta de los partidos políticos. Para el trámite de renuncias de los magistrados del Poder Judicial, se seguirá el mismo procedimiento para su nombramiento."

En esta ocasión, ya no corresponde al pleno del Tribunal Superior de Justicia proponer a los magistrados sino que en el caso de los dos primeros, recae la facultad de proponerlos en el gobernador y la de ratificarlos en el Congreso local o en su diputación permanente. En el caso del Tribunal electoral, la propuesta la hacen los partidos políticos. Evidentemente consideramos menos afortunada esta situación pues hemos visto que se presta tal situación para que se entablen negociaciones políticas que no siempre resultan reconociendo trayectorias y capacidades profesionales, aunque es muy positivo el hecho de que los tribunales especializados formen parte del poder judicial y en consecuencia, puedan integrarlo ciudadanos con una carrera judicial amplia y mayor capacidad, aunque la fracción quinta del artículo 95 sólo se refiere a que habrá preferencia "entre aquellas personas que haya prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica".

Por fortuna, el artículo 97 de la constitución local garantiza por seis años la permanencia en el cargo de los magistrados, salvo en el caso de los electorales. Eso sí, la fracción quinta del apartado A del artículo 99 sólo faculta al Tribunal

Superior a nombrar a los jueces de primera instancia, facultad que otros Estados tienen en sus Consejos de las respectivas Judicaturas.

El artículo 99 describe las facultades de los tres organismos, en tres distintos apartados, de los cuales presentaremos los referentes a sus tribunales especializados:

"Artículo 99.- A.- Son facultades del Tribunal Superior de Justicia

...

B.- Son facultades del Tribunal Fiscal Administrativo:

I.- Dirimir las controversias que se susciten en materia fiscal y administrativa entre la administración pública estatal o municipal y los particulares. En ningún caso podrá sustituirse a la autoridad administrativa;
II.- Conocer de los recursos que establezca la ley de la materia y
III.- Las demás que le confieran esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

C.- Son facultades del Tribunal Electoral resolver en forma definitiva en los términos de esta constitución y según lo disponga la ley sobre·
I.- Las impugnaciones que se presenten en las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos del estado;
II.- Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral estatal, distintas a las señaladas en las fracciones anteriores, que violen normas que no se ajusten al principio de legalidad;
III.- Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del estado, en los términos que señalen las leyes aplicables

y

IV.- Las demás que le confieran esta constitución y las leyes que de ella emanen."

Como se aprecia, el caso de la Constitución hidalguense es contradictorio pues todavía concentra facultades de administración y de nombramientos en el Tribunal y carece de un Consejo u organismo específicamente encargado de ello, que le auxilie en el trabajo estructural o interno y sin embargo, ha creado dos tribunales especializados que también forman parte del Poder Judicial del Estado, lo que permite una mejor resolución de los conflictos jurídicos en materia electoral y fiscal pero consideramos que no es idóneo que el Ejecutivo estatal tenga las facultades de proponer las ternas de candidatos ni que los partidos políticos la tengan en materia electoral, ya que se presta tal hecho para las consabidas negociaciones políticas que no siempre resultan ser afortunadas.

En fin, Hidalgo es un ejemplo más de que las legislaturas estatales han iniciado el proceso de reasignación de las facultades jurisdiccionales plenas a sus poderes ejecutivos a los judiciales.

3.- Estado de Veracruz-Llave.

El caso de esta entidad es ejemplar respecto de las 31 constituciones de las partes integrantes de la Federación. La LVII Legislatura local, que terminó sus funciones apenas el año pasado, recibió en sus comienzos la iniciativa de reformas a la Constitución Política del Estado, del Gobernador en turno, Lic. Miguel Alemán Velazco. Dicha iniciativa que fue ampliamente debatida y controvertida también, fue aprobada por aquella legislatura y entró en vigor el 22 de febrero del año pasado. Para empezar, dicha reforma es considerada de plano como una nueva Constitución, toda vez que redujo en 56 el total de artículos que la componen y modificó estructuralmente los órganos del Estado para conformar en gran medida un Poder Judicial parecido al que estamos proponiendo, toda vez

que presenta la especialización de los diversos órganos en sus distintas materias y no discrimina materia alguna pues agrega hasta la rama del derecho laboral burocrático.

"Artículo 55. El Poder Judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en un Tribunal de Conciliación y Arbitraje, y en los juzgados que señale la ley orgánica de la materia. "

La nueva Constitución veracruzana, aunque omite mencionar las demás instancias jurisdiccionales en este artículo, se refiere a ellas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues señala su artículo segundo:

"Artículo 2. El Poder Judicial del Estado, ejerce sus atribuciones por medio de los siguientes órganos:
1. El Tribunal Superior de Justicia, que se integra por:
a) Tribunales colegiados en materia penal;
b) Tribunales colegiados en materia civil;
c) Tribunales de los contencioso administrativo;
d) Tribunales de conciliación y arbitraje
e) Tribunales regionales colegiados;
f) Tribunales regionales unitarios;
II. El Tribunal Estatal de Elecciones;
III. Los juzgados de la primera instancia
IV. Los juzgados menores;
V. Los juzgados auxiliares de los de la primera instancia y de los menores.
VI. Los juzgados de comunidad;
VII. La comisión jurisdiccional de menores infractores;
IX. El consejo de la judicatura;
X. La comisión sustanciadora;

XI. Los demás que sean creados por el consejo de la judicatura."

La estructuración señalada nos parece extremadamente venturosa. Esta es una legislación insólita por el orden con el que integra dentro del Poder Judicial del Estado a tantos tribunales y sus especializaciones por materia. Además de que el Consejo de la Judicatura estatal interviene en la administración de los recursos y designación de los funcionarios judiciales, cada organismo está debidamente organizado y además señalado dentro del presupuesto general del Poder Judicial que se envía al Congreso del Estado. Por si todo esto fuera poco, la relación entre ambos poderes implica también la facultad que tiene el Tribunal Superior de Justicia de iniciar leyes que afecten su ámbito (algo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reclamado para sí, obteniendo apenas medianos avances como la propuesta recién terminada de la nueva Ley de Amparo que tendrá que esperar a ser discutida unos meses mas) y además, por pertenecer al Poder Judicial, lo estipulado en el gasto en materia de impartición de justicia no puede ser modificado durante el ejercicio. En pocas palabras, el gasto corriente asignado al Poder Judicial no puede ser recortado. Señala la fracción XXVIII, párrafo segundo, del artículo 33 de la Constitución, referente a que son facultades del Congreso:

> "XVIII. Señalar y publicar, al aprobar el presupuesto de egresos, la retribución que corresponda a los empleos públicos establecidos por la ley. En caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.
>
> este presupuesto considerará igualmente las partidas necesarias para el desarrollo de las funciones de los organismos autónomos de estado, debiendo estos rendir cuentas anualmente al congreso del estado acerca de su ejercicio.
>
> Si al 31 de diciembre no se ha aprobado el presupuesto de egresos

para el año siguiente, el gasto publico a ejercer en dicho período se limitará a cubrir las partidas correspondientes a las remuneraciones de los servidores públicos y al gasto corriente de los servicios de salud, educación, seguridad pública, procuración e impartición de justicia, funcionamiento del Poder Legislativo, así como para los organismos autónomos de estado, para lo cual se ejercerá en cada mes una doceava parte del último presupuesto aprobado, en tanto se aprueba el nuevo;

El pasado once de mayo, el Ejecutivo Federal anunció un programa de recorte presupuestal para el ejercicio en curso en distintas áreas de la administración pública federal. Si en la Federación, como en Veracruz, la impartición de justicia en materia laboral estuviera integrada al poder judicial, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje no hubiera sido afectada y habría conservado 40 millones de pesos de su presupuesto, por poner un ejemplo. Desafortunadamente, lo anterior es una constante dentro de la administración pública federal. Cuando surge la necesidad de recortar gastos a distintas áreas del gobierno, no sólo se recorta o no suele admitirse el monto de la propuesta de presupuesto que el Presidente de la Corte envía al Ejecutivo, sino que éste, reduce los recursos asignados a las áreas de impartición y procuración de justicia. El argumento es el de siempre: existen gastos más prioritarios. Pero permanece la cuestión: ¿hasta cuando trabajará el Poder Judicial con los recursos necesarios para lograr el adecuado desempeño de sus funciones? La respuesta es una: hasta que le sea imposible al Presidente y a los diputados, reducir o modificar los recursos que el Poder Judicial les exija para reducir el rezago que existe en la mayoría de los tribunales del país. ¿Y cómo evitar recortes como el aplicado a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje? Hasta que deje de depender de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y pueda manejar de manera segura sus recursos, ajena a recortes presupuestales, y con garantías de que podrá contar con su presupuesto, como el constituyente veracruzano ha dispuesto para su Poder Judicial.

4.- Estado de Tlaxcala.

En una reciente pero no por ello intrascendente reforma, publicadas en el Periódico Oficial del Estado el 23 de mayo del 2001, el legislador tlaxcalteca modificó la estructura del Poder Judicial del Estado, no sólo disponiendo de Salas en las diversas materias además de los juzgados sino que creó un interesante e innovador instrumento de defensa de la constitución.

En efecto, el nuevo capítulo undécimo de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, artículo 79, señala:

> "Artículo 79. El Poder Judicial del Estado se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, integrados por las Salas Civil, Familiar, Electoral Administrativa, Laboral-Burocrática y Penal, y en los juzgados civiles, familiares y penales.
>
> El Poder Judicial garantizará la supremacía y el control de esta Constitución y estará expedito para impartir justicia de manera pronta, gratuita, completa e imparcial, en los términos, plazos y condiciones que fijan las leyes.
>
> El Tribunal Superior de Justicia es el órgano supremo del Poder Judicial; funcionará en pleno y en Salas. Los Magistrados del Tribunal durarán en el cargo seis años y serán nombrados por el Congreso del Estado conforme a lo establecido por ésta Constitución; elegirán de entre ellos a un Presidente que durará en su encargo un año y podrá ser reelecto una sola vez."

Como se observa, el modelo tlaxcalteca es igualmente destacable pues establece la competencia de las Salas que conforman el Poder Judicial según las diversas materias que existían, pero creando además la facultad de conocer en materia electoral y laboral burocrática, vinculando así estas jurisdicciones al Poder Judicial. Pero no sólo eso, ya que el artículo siguiente establece en su fracción V que el Tribunal Superior de Justicia, funcionando en Pleno, tendrá la facultad de "Presentar iniciativa de ley que sean necesarias para una mejor impartición de justicia", otorgando ya formalmente y desde el más alto nivel, la facultad al representante del Poder Judicial de iniciar el proceso legislativo para que el Congreso del Estado reciba, dictamine y en su caso promulgue las leyes inherentes a la impartición de justicia, elaboradas precisamente por quienes tienen esa facultad constitucional.

Pero todavía más destacable es el artículo 81 que señala una nueva facultad para el Pleno del Tribunal Superior de Justicia: la de convertirse en Tribunal de Control Constitucional del Estado, conociendo de los asuntos siguientes:

I. "De los medios de defensa que hagan valer los particulares contra Leyes o actos de autoridades que vulneren los derechos fundamentales consagradas por esta Constitución.
II. De los juicios de competencia constitucional, por actos o normas jurídicas de carácter general que violen ésta Constitución y las Leyes que de ella emanen, y se susciten entre:
    a) Los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado;
    b) El Poder Legislativo y un Ayuntamiento o Concejo Municipal;
    c) El Poder Ejecutivo y un Ayuntamiento o Consejo Municipal;
    d) Dos o más ayuntamientos o consejos municipales diferentes, siempre que no se trate de cuestiones relativas a sus límites territoriales, en tal caso, la decisión corresponderá al Congreso; y
    e) Dos o más munícipes de un mismo ayuntamiento o consejo

municipal, incluidos los presidentes de comunidad."

Como vemos, la constitucionalidad de los actos queda controlada y permite a los órganos de gobierno local el promover dichas acciones cuando consideren necesario, imitando lo que a nivel federal establece en beneficio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el artículo 105 de la Constitución General de la República. Continúa el artículo 81 en comento:

III. "De las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general, provenientes del Congreso del Estado y en las que se plantee violación abstracta de esta Constitución. El Ejercicio de estas acciones corresponderá: a) Al equivalente del veinticinco por ciento de los diputados que integran el Poder Legislativo del Estado; b) A la Comisión Estatal de Derechos Humanos; c) A la Universidad Autónoma de Tlaxcala; d) Al Procurador General de Justicia del Estado en los asuntos relativos a su función; y e) A los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Electoral del Estado, en asuntos de la materia electoral.

IV. De las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra normas jurídicas de carácter general, provenientes de algún Ayuntamiento o Consejo Municipal y en las que se plantee violación abstracta a esta Constitución. El ejercicio de éstas acciones corresponderá:

a) Al equivalente al veinticinco por ciento de los munícipes del mismo Ayuntamiento o Concejo Municipal, incluidos los presidentes de comunidad;

b) Al o los diputados, en cuyo distrito electoral se comprenda el Ayuntamiento o Concejo Municipal que haya expedido la norma impugnada;

c) Al Gobernador del Estado;

d) A la Comisión Estatal de Derechos Humanos;

e) A las Universidades Públicas estatales; y,

f) Al Procurador General de Justicia del Estado en los asuntos relativos a sus funciones."

Este precepto aporta instrumentos muy novedosos a la legislación y que no tienen parámetro en algún otro estado de la Federación. En primer término, la fracción tercera otorga la facultad de presentar ésta acción al veinticinco por ciento de los diputados locales, situación común tanto a nivel federal como local en las que varían sólo los porcentajes, pues los incisos d) y e) de la fracción segunda del 105 de la Constitución Federal habla de una treinta y tres por ciento de los integrantes de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Por lo tanto en Tlaxcala existe la posibilidad de impugnar a nivel local o federal la constitucionalidad de alguno de éstos actos jurídicos emanados del Poder Legislativo. También otorga dicha facultad a la Comisión Estatal de Derechos Humanos que a nivel federal no la tiene y que consideramos innecesario la tenga, salvo en los casos que pudieran ser de su competencia. Es preferible que la tenga el Procurador de la República como a su vez la tiene el de Tlaxcala a nivel local, aunque inconvenientemente lo limita a los asuntos relativos a su función, situación que consideramos errónea pues la representación social que significa el Ministerio Público tanto local como federal es encabezada por el Procurador. Inconveniente es también que otorgue dicha facultad a la Universidad Autónoma de Tlaxcala o que al menos la limite en lo relativo a sus atribuciones que son simplemente de carácter educativo o de investigación y desarrollo científico o docente, aunque podemos suponer que permite a los académicos, probablemente más doctos en la materia a presentar sus objeciones, aunque debemos recordar que se trata de impugnar una de las atribuciones que tiene un poder del Estado y las universidades por muy públicas que sean no son órganos de estado alguno pero es innovadora la legislación tlaxcalteca a fin de cuentas. Igualmente que a nivel federal, se otorga la facultad de presentar las acciones de inconstitucionalidad a los partidos políticos con registro local, lo cual es también muy prudente e incluso necesario, exclusivamente en asuntos de carácter

electoral, claro está.

Aunado a lo anterior, la fracción cuarta incorpora mecanismos muy interesantes para controlar la constitucionalidad de las normas jurídicas a nivel municipal y que involucran a diversas autoridades incluyendo a los representantes populares, situación que les obliga a estar pendientes de los reglamentos y demás normas que expidan los ayuntamientos que gobiernan a sus representados y les permiten intervenir en su calidad de legisladores elegidos por el voto ciudadano, para así poder defender sus derechos de actos de autoridad que consideren que pueden afectarles. Es así que el inciso a) otorga el ejercicio de acciones de inconstitucionalidad a los munícipes de un Ayuntamiento o Consejo, entendiendo como tales al Presidente Municipal, a los regidores, al Síndico y a los presidentes de comunidad, en términos de lo establecido por el artículo 87 de la Constitución tlaxcalteca. Por su parte el inciso b) otorga la facultad en comento a los diputados electos por el distrito en que se encuentre el municipio en donde se haya expedido la norma a impugnar, hecho que consideramos sumamente positivo e importante pues posibilita al diputado de un distrito a actual como un verdadero supervisor de las normas que emitan los gobernantes de su demarcación electoral, sin importar el partido que los haya postulado y que vincula obligadamente al diputado con sus representados, pudiendo evitarse así conductas imprudentes que han derivado en una mala fama pública de estos funcionarios de elección popular. Son instrumentos jurídicos de este tipo los que lograrán una mayor vinculación entre representantes y representados para evitar tanto la pasividad como el irresponsable alejamiento que en ocasiones tienen algunos legisladores una vez que han sido electos como tales, de las comunidades que por el voto los llevan al Congreso. Por último el inciso c) otorga obligadamente al Gobernador dicha facultad, y una vez más a la Comisión Estatal de Derechos Humanos que podría intervenir al presentarla cuando en su calidad de garante de los mismos considere que puedan tales derechos ser afectados y a nuestro modo de ver, otorga el inciso e) a las universidades públicas estatales de

manera innecesaria la posibilidad de presentar acciones de inconstitucionalidad, pues de nuevo su función principal es educativa, y además la disposición es excluyente pues también son universidades las privadas y para ambas existe en un momento dado el juicio de amparo y por último está otra vez la limitación al Procurador de Justicia de presentar la acción en comento en los asuntos relativos a su función cuando debería aplicarse tal a la Comisión de Derechos Humanos o a las propias universidades y no a la cabeza del Ministerio Público.

En fin, independientemente de que tan prudente o no es que unos u otros organismos o funcionarios tengan dichas atribuciones, es novedoso y destacable por la trascendencia de los actos que se pueden realizar por parte de los facultados, el hecho de poder impugnar ante el Poder Judicial del Estado diversas normas y actos que comprometan el imperio permanente del estado de Derecho y de la norma fundamental que es la Constitución. Tales instrumentos fortalecen al Poder Judicial y lo involucran de manera definitiva en el desarrollo y el progreso de los Estados y sus Municipios, pues deciden sobre cuestiones que afectan de manera cotidiana a la ciudadanía como pueden ser un reglamento de tránsito, de limpia y recolección de basura, seguridad pública y demás a los que se refiere el párrafo tercero del artículo 115 de la Constitución Federal y que son trascendentales para el acceso al bien común y al crecimiento ordenado y organizado de las comunidades.

Continúa la ley fundamental de Tlaxcala:

V. "El trámite y resolución de los juicios de competencia constitucional y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las tres fracciones anteriores se sujetará a los términos siguientes:

   a) El término para promover el juicio de competencia constitucional será de treinta días naturales, contados a partir de aquél en que la parte actora haya tenido conocimiento del acto o norma

jurídica que pretenda impugnar;

b) El término para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad será de noventa días naturales contados a partir de aquél en que la norma jurídica que se desee impugnar haya sido publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado;

c) La promoción para el juicio de competencia constitucional suspenderá la ejecución de los actos materiales que se impugnen, salvo que con ello se cause mayor perjuicio al interés público, a criterio del Órgano de Control Constitucional.

Cuando se trate de impugnaciones a normas jurídicas mediante juicios de competencia constitucional o acciones de inconstitucionalidad, no procederá la suspensión de la aplicación de la norma;

d) Las resoluciones que declaren procedentes los juicios de competencia constitucional cuando versen sobre normas jurídicas y las acciones de inconstitucionalidad deberán ser aprobadas, cuando menos por diez Magistrados, si el fin es declarar inválida la norma y con efectos generales; en caso contrario se desestimará la impugnación;

e) El quórum en las sesiones del Tribunal cuando deban votarse resoluciones que versen sobre normas jurídicas se formará cuando menos con doce Magistrados. De no obtenerse ese quórum, se suspenderá la sesión para el día hábil siguiente; y si tampoco así se pudiese sesionar, se llamará a los suplentes que corresponda hasta obtener dicho quórum, informando de ello al Congreso, para que, de no tener justificación, suspenda de sus funciones a los ausentes;

f) Los acuerdos de trámite que dicte el Presidente del Tribunal y el Magistrado ponente, podrán ser recurridos ante el pleno del

Tribunal.

Las resoluciones dictadas por el pleno del Tribunal, cualquiera que sea su sentido, son irrecurribles;

g) Todas las resoluciones definitivas del Tribunal deberán publicarse en el Boletín del Poder Judicial y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado; un extracto de las mismas, se publicará en los periódicos de mayor circulación en el Estado;
h) Las resoluciones del pleno deberán ser obedecidas; de no hacerlo, la autoridad omisa será destituida por el mismo pleno; e,
I) La ley reglamentaria de este artículo determinará las demás características del funcionamiento y atribuciones del Tribunal de Control Constitucional."

Esta fracción se refiere a cuestiones de carácter procesal sobre la presentación de las mencionadas acciones, destacando lo referente al quórum necesario para que las resoluciones sean válidas. Esto último permite al pleno del Tribunal en su calidad de órgano de control constitucional el obligarse a tener el mayor consenso posible entre sus miembros, antes de afectar de manera definitiva con sus resoluciones una situación tan trascendente como es la constitucionalidad de una norma.

VI. "De las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, Gobernador y Ayuntamientos o Consejos Municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados en términos de las constituciones políticas, de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las leyes.

El ejercicio de ésta acción corresponderá a las autoridades estatales

y municipales, así como a las personas residentes en el Estado.

Al admitirse la demanda, se ordenará correr traslado a la responsable y al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que rindan sus informes. Se celebrará una audiencia de pruebas y alegatos e inmediatamente después se dictará la resolución correspondiente. De verificarse la omisión legislativa, se concederá a la responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada. El incumplimiento a esta sentencia será motivo de responsabilidad.

En lo conducente, serán aplicables a esta acción lo establecido en los incisos d), e), f), g) e i) de la fracción anterior."

Por último, Tlaxcala se muestra a la vanguardia jurídica de la Nación con este fantástico párrafo sexto del artículo 81 pues faculta al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como órgano de control constitucional a forzar a los órganos del Estado a expedir las leyes que de acuerdo a la Constitución Federal, del Estado o las leyes estén obligados a decretar, con lo que se impide al Poder Ejecutivo, Legislativo o a los ayuntamientos el no cumplir con su trabajo y omitir la expedición de las normas que por ley estén obligados a elaborar. Con esto se elimina por ejemplo la tan famosa y agraviante "congeladora", por medio de la cual, los Gobernadores o las legislaturas dejaban de cumplir con la obligación de expedir el decreto correspondiente a una ley y en consecuencia esta no pudiese entrar en vigor y faculta a cualquier ciudadano, así como a las autoridades estatales y municipales a presentarla y de manera diligente, deberá el pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado conocer de ella, desahogar las pruebas y resolver al respecto.

Por último, cabe incluir aquí el texto del artículo 82 de la Constitución de Tlaxcala:

"Artículo 82. La Sala Electoral-Administrativa es un órgano especializado del Poder Judicial, se integrará con tres magistrados; tendrá competencia para conocer y resolver en única instancia, las impugnaciones que se presenten contra actos y omisiones en materia electoral así como para conocer también en única instancia las controversias que se susciten entre los particulares y las administraciones públicas estatal y municipales, ya sean centralizadas o descentralizadas.

Su organización y funcionamiento se establecerán expresamente en el Código Electoral y en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Las Salas Civil, Familiar y Penal serán colegiadas, se integrarán por tres magistrados cada una; conocerán de los recursos y procedimientos que establezcan las Leyes respectivas.

La Sala Laboral-Burocrática se integrará por un Magistrado, conocerá de los conflictos individuales y colectivos de carácter laboral y de seguridad social, que se suscitan entre las administraciones públicas estatal y municipales y sus servidores públicos, así como de los conflictos intergremiales."

Aunque consideramos un poco incongruente el hecho de que la Sala Laboral-Burocrática sea de carácter unitario y no colegiado, toda vez que son Salas todas las que integran el Pleno del Tribunal e igual carga de trabajo puede tener una que la otra, es destacable que esa Sala unitaria no sólo conoce de los conflictos individuales de trabajo sino también de las cuestiones relacionadas a la seguridad social y a los conflictos intergremiales o de orden sindical que puedan presentarse entre los servidores públicos del Estado. Dicha facultad debería absorberla también a nivel federal un órgano jurisdiccional distinto pero a fin de cuentas podemos comentar que es idónea la estructuración del Poder Judicial del Estado

de Tlaxcala utilizando una vez más el criterio de especialización de las materias y agregando un importantísimo ingrediente como son los medios y facultades de control de la constitucionalidad dentro del Poder Judicial del Estado. Es hacia allá a donde deben ir el resto de los estados de la Federación para modernizar y fortalecer a sus poderes judiciales y equilibrar así la división de poderes que manda la Constitución de la República y las de ellos mismos. Una vez más encontramos otro ejemplo de unificación de las funciones jurisdiccionales dentro del Poder creado para impartir justicia, en su calidad de garante del Estado de Derecho.

5.- Estado de Jalisco.

Para continuar ejemplificando la tendencia de algunos estados de la Federación de integrar en el Poder Judicial a sus principales órganos de administración o impartición de justicia, acudimos a lo establecido por la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Jalisco que en su artículo 56 menciona:

> "Artículo 56. - El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en el Tribunal Electoral, en el Tribunal de lo Administrativo, en los juzgados de primera instancia, menores, de paz y jurados. Se compondrá además, por un órgano denominado Consejo General del Poder Judicial del Estado."

Una vez más, otro Estado de la Federación atiende a lo propuesto en este trabajo. La especialización de los órganos de jurisdicción inscritos dentro del poder originariamente creado para el efecto. Las diferencias aquí son que el Tribunal que resuelve las controversias por procedimientos y actos del poder ejecutivo simplemente de le llama administrativo, y el Consejo General del Poder Judicial hace las veces de lo que otros Estados y la Federación denominan el Consejo de la Judicatura. Pero además, el artículo 57, en sus párrafos cuarto al sexto establece:

"El pleno del Supremo Tribunal, el del Tribunal de lo Administrativo y el Tribunal Electoral, elaboraran sus propios proyectos de presupuesto. El consejo general lo hará para el resto del poder judicial. Con ellos se integrará el del poder judicial que será remitido por el presidente del supremo tribunal al titular del poder ejecutivo, para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del estado. Una vez aprobado, será ejercido con plena autonomía.

A la iniciativa de presupuesto de egresos del Estado que presente el titular del Poder Ejecutivo ante el Congreso, se deberá adjuntar, para su valoración, invariablemente, el proyecto de presupuesto elaborado por el Poder Judicial.

En ningún caso el presupuesto del Poder Judicial podrá ser inferior al ejercido el año inmediato anterior, actualizado con base en la cifra oficial de inflación que publique el Banco de México."

Lo establecido anteriormente por la constitución jaliscience es enormemente afortunado para la jurisdicción en ese estado. No solamente establece la obligación de perogrullo de que el presidente del Supremo Tribunal envíe al ejecutivo su proyecto de presupuesto, sino que lo recaba de lo presentado por los demás tribunales y el Consejo General y además, tiene por mandato de la ley suprema del Estado, la posibilidad de ajustarlo conforme al aumento que sabe habrá de obtener, según el índice de inflación que el Banco de México señale cada año, en el peor de los casos claro está. De esta manera, no sólo se garantiza un ejercicio nunca menor al del año anterior, sino que se establece la certeza del monto mínimo de aumento, con lo que el poder judicial puede con cierta antelación, calcular la asignación y el monto de los recursos a recibir en el año venidero. Sabemos que no siempre aumentos como el del 8.96% de inflación reportado el año pasado es garantía de que serán solventados con suficiencia los gastos para cualquiera de los poderes tanto de los estados como de la Unión, pero el saber que se contará con un aumento determinado y determinable en las

distintas áreas, es algo que no en todas partes se puede saber y mucho menos contar.

Pero para entender lo extraordinario de esta medida, no hay nada mejor que hacer números. El presupuesto de egresos del ejercicio 2001 aprobado por la Cámara de Diputados en diciembre pasado al Poder Judicial (gasto programable), representa un total de $13,803,465,749.00 (trece mil ochocientos tres millones, cuatrocientos sesenta y cinco mil, setecientos cuarenta y nueve pesos/00. M.N).[149] Si como en Jalisco, el aumento en el presupuesto al Poder Judicial de la Federación hubiese sido idéntico al monto de la inflación (8.96%) señalado por el Banco de México,[150] habría obtenido un aumento de $1,236,790,531.11 (un mil doscientos treinta y seis millones, setecientos noventa mil quinientos treinta y un pesos/11 M.N.) Tal vez esta cifra, así nada más, no nos diga gran cosa, salvo que es mucho dinero. Pero volvamos a comparar cifras.

Según el mismo Presupuesto de Egresos de la Federación de este año, el Ramo 31 correspondiente a los Tribunales Agrarios, importa un monto de $498,782,300.00 (cuatrocientos noventa y ocho millones, setecientos ochenta y dos mil trescientos pesos /00. M.N.) Por su parte, el Ramo 32, correspondiente al Tribunal Fiscal y de Justicia Administrativa implica la cantidad de $732,200,000.00 (setecientos treinta y dos millones, doscientos mil pesos /00 M.N.). Pues bien, si como decíamos, se aplicase el aumento que el artículo 57 de la constitución de Jalisco señala al Poder Judicial de la Federación, este podría solventar sin problemas dentro de su estructura, los gastos que importan tanto los Tribunales Agrarios como el Fiscal, pues este año ambos nos costarán $1,230,982,300.00 (un mil doscientos treinta millones, novecientos ochenta y dos mil trescientos pesos). Esto es, $5,808,231.11 (cinco millones, ochocientos ocho mil, doscientos treinta y un pesos /11 M.N) es lo que sobraría de aplicar un aumento idéntico al porcentaje de inflación, al presupuesto aprobado al Poder Judicial. Sin embargo,

[149] Diario Oficial de la Federación, Diciembre 31 del 2000.
[150] Reporte de Inflación del Banco de México.

mientras estos tribunales formen parte de la administración pública federal, estarán expuestos a la posibilidad de que se les recorten recursos como recién sucedió a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Y las propias cifras lo demuestran en el ámbito federal. Mientras el porcentaje de aumento de los recursos en el Poder Judicial fue del orden de 41.49% en gasto programable del Poder Judicial (29.23% más a la SCJN y 52.11% al Consejo de la Judicatura Federal) respecto del ejercicio del año 2000, aprobado en diciembre de 1999 por la Cámara de Diputados, los aumentos a Tribunales Agrarios y al Tribunal Fiscal fueron del orden del 12.74 y 14.06% respectivamente.[151] Apenas un poco más que el índice de inflación y sustancialmente menores a los aumentos practicados a los órganos del Poder Judicial (no se ejemplifica el Tribunal Electoral, toda vez que por haber sido el pasado año de elecciones federales y locales, su aumento respecto a 1999 fue sustancial y en el presente 2001 se redujo su presupuesto en un entendible 44.04%). ¿Por qué sucede esto? Porque no es lo mismo que la Suprema Corte como cabeza del Poder Judicial de la Federación tenga la posibilidad de iniciar leyes que afectan su esfera, que defienda sus requerimientos presupuestales y los presente al Ejecutivo Federal, los discuta y esgrima argumentos para obtener los recursos necesarios para su funcionamiento, en comparación con lo que ocurre con los tribunales asignados al Poder Ejecutivo, los cuales dependen de la voluntad directa de este para recibir el presupuesto que consideren suficiente para lograr sus fines. En un esquema como el de Jalisco, el Ejecutivo estaría obligado siempre a aumentar en una proporción mínima indispensable los recursos al Poder Judicial y éste podría destinarlo a las áreas que mayor necesidad manifestara, pero dejándolo a su criterio y no al del Poder Ejecutivo y menos al de sus dependencias, concretamente la de Hacienda, que fue la que propuso los recortes del pasado mes de mayo. Obviamente, subsiste la posibilidad de que se apliquen nuevos recortes en el presupuesto de egresos que sigan afectando a los tribunales administrativos.

[151] Diario Oficial de la Federación. Diciembre 31 de 1999.

Ahora bien, no está de más citar aquí la opinión de un distinguido y estimado maestro de Amparo en nuestra Facultad, según lo publicado recientemente por el diario Reforma, por lo que transcribo la nota completa:

"Avalan Cortes su autonomía presupuestal.

Reforma/Redacción

Los presidentes de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia de Iberoamérica aprobaron ayer por unanimidad la propuesta del Ministro mexicano, Genaro Góngora Pimentel, de establecer un porcentaje fijo de recursos económicos para el Poder Judicial y evitar así limitaciones que lesionan la función judicial. Los representantes de los 22 países participantes en la VI Cumbre de Cortes y Tribunales Supremos celebrada en Madrid, se comprometieron a realizar las modificaciones necesarias en sus constituciones a fin de que se logre la autonomía presupuestal."Hay una gran preocupación en México por no contar en la Constitución con un porcentaje mínimo para el Poder Judicial, lo que ha obligado a éste a someterse al cabildeo anual con los partidos políticos representados en el Congreso, con la intención de no verse sorpresivamente afectado por disminuciones, que han puesto en riesgo el funcionamiento y crecimiento de la justicia mexicana" señaló en su ponencia Góngora. Durante la discusión, el resto de las delegaciones coincidieron en que las limitaciones presupuestales afectan gravemente el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos, ampliando la brecha entre la demanda y el servicio efectivo."Esta declaración, se produce en un momento en el que se busca calificar a las justicias únicamente en función de sus debilidades internas, dejando fuera factores externos, como es el caso de las restricciones presupuestales, que repercuten negativamente en el Poder Judicial" señaló. Góngora estableció que la viabilidad de los poderes judiciales no puede concretarse si, desde las esferas políticas y desde los

órganos legalmente facultados para intervenir en el proceso de aprobación del presupuesto, se establecen limitaciones económicas."[152]

En efecto, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Genaro David Góngora Pimentel coincide con lo establecido líneas arriba, en un esquema parecido a lo señalado por la Constitución de Jalisco. No es viable un Poder Judicial de una nación cuando existen limitaciones económicas. Y esta declaración la han adoptado los ministros y magistrados representantes de las 22 naciones que participaron en esa conferencia de Supremos Tribunales de Justicia de Iberoamérica, en la capital del Reino de España, la ciudad de Madrid. "Un porcentaje mínimo para el Poder Judicial", establecido en la Constitución, dice el representante de uno de los tres poderes de la Unión. Y lo dice como solicitando una especie de perversa compasión a los otros poderes: "lo que ha obligado a éste (al Poder Judicial) a someterse al cabildeo anual con los partidos políticos representados en el Congreso, con la intención de no verse sorpresivamente afectado por disminuciones, que han puesto en riesgo el funcionamiento y crecimiento de la justicia mexicana". Pregunto, ¿qué acaso sólo el Estado de Jalisco o el de Veracruz pueden darle la dignidad y el equilibrio de poderes a sus tribunales como les corresponde? ¿Por qué tiene que estar cada año el Ministro Presidente, tan cúspide del Poder Judicial como lo son el Presidente del Congreso o el Ejecutivo Federal en sus respectivas competencias, prácticamente pidiendo limosna a los señores diputados y funcionarios de Hacienda, que consideran más importante otros rubros como las carreteras (o el pago de su deuda más bien) o el gasto corriente que en salarios reclama la obesa burocracia y sus líderes sindicales? Es profundamente indigno para la Suprema Corte y los funcionarios de la judicatura federal el tener que atenerse al criterio arbitrario y varias veces pequeño, de algunos diputados y funcionarios que solamente piensan en utilizar los pocos recursos en cosas absurdas o que al menos, pueden perfectamente ser

[152] Periódico "Reforma", Mayo 24 de 2001, p. 5-A.

financiadas por la iniciativa privada. La justicia, su impartición y su perfeccionamiento, estos sí, no pueden privatizarse, pues son una función innata del Estado. Para generar empleos está la inversión, para generar justicia están los órganos de su impartición, nadie más. Y serán mejor administrados los recursos presupuestales cuando éstos estén en manos de una sola instancia y que no dependa de otros criterios para ejercerlos más allá de la estudiada demanda de la sociedad, en las distintas materias y jurisdicciones. Y sano sería que una medida como ésta fuese acordada por los demás estados de la Federación, toda vez que como en ese mismo diario y fecha dijo el relator especial de Naciones Unidas, Dato' Param Cumaraswamy, quien de visita en México constató las carencias que padecen las instancias jurisdiccionales y como ejemplo manifestó el funcionario de la ONU que "en los tribunales federales cuentan con mayores recursos económicos para desarrollar su trabajo, mientras que en los de las entidades del interior de la República no tienen fondos suficientes". "En algunos tribunales en el nivel federal, por ejemplo, el defensor de oficio tiene suficientes fondos, me dieron la impresión de que hay abundantes fondos. Me quedo con esta impresión. Sin embargo, en los tribunales estatales los defensores de oficio no están en esta situación, este desequilibrio necesita ser enfrentado", recomendó Cumaraswamy. Obviamente, las declaraciones del Ministro Góngora en España y las cifras anteriormente señaladas demuestran que también en el nivel federal son necesarios más recursos, pero sobre todo, tienen que estar mejor administrados y solventar los gastos en personas mejor capacitadas para ejercer sus funciones.

Volviendo a la estructura del Poder Judicial en Jalisco, mencionamos los artículos que se refieren al Tribunal Electoral y al Administrativo:

> "Artículo 65. - El Tribunal de lo Administrativo tendrá a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de ambos, con los particulares, además de las que surjan entre el estado y los municipios, o de

estos entre sí.
El Tribunal de lo Administrativo resolverá además, los conflictos laborales que se susciten con sus propios trabajadores.

Artículo 68. - El Tribunal Electoral tendrá a su cargo la resolución de toda controversia que se suscite con motivo de los procesos electorales para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, de los órganos de gobierno municipales y en cuanto a la realización de los procesos de plebiscito y referéndum.
En materia electoral la interposición de los recursos no producirá en ningún caso efectos suspensivos del acto o resolución impugnado."

Una vez más se dispone desde el nivel constitucional la especialización de estas dos importantes materias, la electoral y la administrativa, definiendo a los órganos y sus competencias. En primer término el tribunal de lo Administrativo no sólo resuelve controversias fiscales sino también de carácter administrativo y se reserva, a diferencia de Veracruz, la jurisdicción laboral para con sus empleados, situación que consideramos errónea, pues a fin de cuentas son trabajadores al servicio del Estado y podría implicar un conflicto de intereses.

Por su parte el Tribunal Electoral conoce de las controversias que se susciten por los procesos electorales que renueven los poderes Legislativo, Ejecutivo y los órganos municipales, además de los que surjan con motivo de la realización de plebiscito o referéndum, lo cual es una facultad innovadora e interesante que desgraciadamente no existe en todas las legislaciones, pues somete el resultado de tan importantes procesos a la jurisdicción del Tribunal de la materia.

b).- Conveniencia de la Unificación de la Administración de Justicia en el Poder Judicial en México.

Como hemos podido analizar, son ya varios los estados de la Federación que han decidido avanzar en la independencia y fortalecimiento de sus poderes judiciales, abarcando en ellos la mayor cantidad de materias posibles y estableciendo diversos organismos e instancias, algunos novedosos, otros no tanto, pero que evidencian la posibilidad de una especialización adecuada, de un manejo presupuestal independiente y ajeno a las políticas económicas de los otros poderes, principalmente del ejecutivo y por si fuera poco, la posibilidad de contar con el presupuesto necesario para mejorar su desempeño y el desarrollo de sus funcionarios, quienes tienen que competir con sus conocimientos y su trayectoria para ascender dentro de la estructura, según lo dispongan las evaluaciones y requerimientos practicados por el Poder Judicial, a través de los Consejos de las Judicaturas correspondientes, situación que se repite en el nivel federal.

Es conveniente incorporar al Poder Judicial de la Federación a instancias jurisdiccionales como el Tribunal Fiscal y de Justicia Administrativa, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Superior Agrario, toda vez que son los órganos formalmente ejecutivos pero materialmente jurisdiccionales que más impacto tienen en la sociedad mexicana en general y en la esfera de la actividad jurídica nacional en particular. Es cierto que hay diversas instancias en el poder Ejecutivo que ocupan facultades materialmente jurisdiccionales, pero establecidas dentro de él como tribunales, de manera prioritaria además para el desarrollo de la nación, están éstos.

Lo anterior es política, jurídica, y hasta financieramente viable. En primer término, el reclamo histórico de parte del Poder Judicial y hasta hace pocos años del Legislativo sobre la preeminencia del Poder Ejecutivo ha tenido que combatirse y desmentirse con acciones. Hasta hace no muchos años, los mexicanos teníamos un Poder Ejecutivo extremadamente poderoso, dotado de unas perversamente llamadas "facultades metaconstitucionales" (¡como si pudiera y debiera existir algo más allá que la ley y la Constitución!) que incluían desde influyentismo para presionar a los miembros del poder judicial a la hora de emitir sus fallos, como el

sometimiento indigno de las cámaras a la voluntad del "legislador único", como se denominaba al Presidente, pues sólo él enviaba iniciativas al Congreso y éste, sin decir palabra alguna, aprobaba mecánicamente las iniciativas del Ejecutivo.

Por si esto fuera poco, la Suprema Corte de Justicia se convertía en cementerio de políticos que de buenas a primeras, se convertían en Ministros, pasando por encima de los parámetros de experiencia y trayectoria que por lo menos hoy se toman en cuenta, a la hora de las designaciones por parte del Consejo de la Judicatura. Es cierto que no siempre sus actuaciones se han conducido de la manera más idónea y podremos disentir o coincidir en su actuar, pero el simple hecho de que hoy sea una hoja de servicios o un curriculum y no una llamada telefónica lo que ponga en su sillón a un Magistrado o a un Ministro, es ya una gran diferencia. Incluso, en los estados de la Federación, los gobernadores eran los que ponían y quitaban a su antojo a los magistrados y jueces, razón por la cual los ciudadanos no contaban con la mejor calidad y criterio a la hora de acudir a reclamar justicia ante los tribunales.

Desgraciadamente, esta posibilidad subsiste en cuanto a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y a las Juntas Locales en las entidades federativas, por poner un ejemplo. Hasta hace poco, los que hemos tenido la oportunidad de litigar en dichos organismos de impartición de justicia en materia laboral, hemos sido testigos de cómo un día cualquiera, amanece como presidente de alguna junta especial, un nuevo funcionario que no necesariamente tiene que tener una trayectoria amplia en la Junta y no siempre es evaluado en sus conocimientos. Por si esto fuera poco, los representantes sindicales no tienen que ser licenciados en derecho, lo que garantiza que en la revisión de los laudos y en la emisión del voto correspondiente, no existirá un criterio jurídico el cual se considera fundamental para una correcta evaluación de las pruebas, argumentos y jurisprudencia ofrecida por las partes y que en consecuencia demerita la calidad de los fallos. Obviamente, quienes tienen que cargar con un exceso de trabajo, conociendo de incongruencias y errores, son los tribunales de amparo, donde sí

resuelven juristas, eso sí, saturados de trabajo. No es gratuita la falta de infraestructura y equipo en la Junta y menos el rezago de juicios que a la fecha presenta y que asciende a varios miles. Y reitero, si a esto le agregamos el recorte recientemente anunciado, estamos condenando a un mayor rezago a la impartición de justicia en materia laboral, en detrimento de los trabajadores y de las empresas que los contratan.

La propia existencia de las Juntas de Conciliación ha sido cuestionada ya por varios tratadistas e inclusive por los partidos políticos. Concretamente nos referimos a las plataformas políticas de éstos, lo que representa a fin de cuentas su oferta electoral. Por ejemplo, el partido en el gobierno, Acción Nacional, ha planteado varias veces la necesidad de contar con una administración de justicia equitativa y de calidad.

En su plataforma política legislativa de 1997-2000 denominada "La fuerza de la Democracia", los panistas señalaban en el capítulo denominado "La cuestión Laboral y la Seguridad Social", apartado de Relaciones Laborales:

"1. En relación con la cuestión laboral el PAN propone:

Impulsar la iniciativa de Decreto que reforma el artículo 123 de la Constitución y la Iniciativa de decreto que reforma la Ley Federal del Trabajo presentadas por los senadores del PAN el 12 de julio de 1995, además de otras iniciativas que en materia laboral se encuentran congeladas. La iniciativa del artículo 123 constitucional, que se continuará impulsando plantea entre los asuntos principales:

1.3 La sustitución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje dependientes del Poder Ejecutivo por Jueces de lo Social, dependientes del Poder Judicial. El encargado de dirimir las controversias debe ser el Poder

Judicial y no el Ejecutivo."[153]

En efecto, los senadores blanquiazules de las pasadas legislaturas, concretamente los de la LVI, presentaron una muy controvertida iniciativa de reformas al marco jurídico laboral (constitucional y legal), tratando con ello de obligar al gobierno zedillista de sentarse a negociarla, pues el propio entonces presidente había planteado ya la urgencia de contar con un nuevo y más moderno ordenamiento laboral (inclusive se realizaron foros y ponencias en todo el país, incluyendo las realizadas en la Cámara de Diputados). Eso por supuesto no sucedió, y la tan mentada reforma laboral se difirió un sexenio por lo menos, si es que la actual legislatura la discute en el último período de sesiones de este año, aunque vemos más probable que ocurra hasta el próximo.

Esa iniciativa, elaborada en su mayor parte por el estimado y distinguido maestro Doctor Néstor de Buen y su hijo el Licenciado Carlos de Buen proponía por primera vez la "herejía" que el sector laboral oficialista señalaba respecto de la idea de desincorporar la justicia laboral. Con muy buenas intenciones, aquella hoy helada iniciativa, proponía la creación de una figura denominada "Juez de lo Social" que sería dependiente del Poder Judicial, pues debía ser éste quien resolviera las controversias, decían los panistas. Dice el texto de la exposición de motivos de dicha iniciativa presentada el 12 de julio de 1995:

> " La propuesta fundamental de la presente iniciativa es la sustitución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje por la de Jueces de lo Social, como autoridades en conflictos laborales. Consideramos inadecuada la formación y funcionamiento de las juntas, en base a su formación tripartita, que parte de la disposición contenida en la fracción XX del apartado "A" del artículo 123 constitucional que textualmente dice "las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual

[153] Plataforma Política 1997-2000. Ed. Epessa. P. 47.

número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno".

Las Juntas no funcionan como debieran por su total dependencia económica y por los nombramientos que realiza el ejecutivo federal y local y por la ficción de que los representantes son de los obreros. Por la propia naturaleza de la actividad de dirimir controversias, naturaleza jurisdiccional, el Poder del Estado encargado de realizarla debe ser el Poder Judicial y no el Ejecutivo.

Por lo anterior, la iniciativa propone la creación de Jueces de lo Social, dependientes del Poder Judicial y no del Ejecutivo. Por lo anterior, la iniciativa propone la creación de jueces de lo Social, dependientes del Poder Judicial, de carrera y, por tanto, inamovibles salvo responsabilidad".[154]

La iniciativa de reformas a la Ley Federal del Trabajo presentada en la misma fecha, dice en su exposición de motivos respecto del Título Décimo Primero:

"En la especie, no es éste el lugar para exponer de manera exhaustiva las razones por las que las Juntas no funcionan como debieran. Sin embargo, podrían resumirse concisamente como sigue:

a) Su total dependencia económica y de nombramiento de los poderes ejecutivo federal y locales. La tercera dependencia, la política, viene por añadidura.

b) La ficción irremediable de que los representantes son de los obreros. En realidad son de los sindicatos y, sin la menor duda, del aparato corporativo al servicio del Estado. Cuando el conflicto se produce entre un trabajador y una organización sindical, el voto siempre favorece al sindicato. En caso de conflicto intersindical, el voto siempre favorece al sindicato que designó al representante "obrero".

[154] Partido Acción Nacional. Iniciativas de Ley. Tomo IX. Ed. Epessa. P. 89

c) La inutilidad, en lo positivo, de su actuación en las Juntas. Cuando mucho, y sólo respecto de quienes mantienen vínculos de interés con ellos, sirven para entregarles copias de los proyectos de resolución y para extender votos formales a favor o en contra de un dictamen aprobado por el representante del gobierno, de manera que es éste el que decide siempre.

d) La evidente parcialidad de los representantes "obreros" cuando intervienen, en la esfera administrativa, en el registro de los sindicatos o la toma de nota de sus directivas, ya que con ello actúan siempre de acuerdo a las directrices políticas del sistema o de sus propias centrales.

De acuerdo con la iniciativa de reformas, la solución deberá consistir en la creación de jueces de lo Social, dependientes del poder Judicial, de carrera y por tanto inamovibles, salvo responsabilidad y bien pagados.[155]"

Evidentemente, coincidimos en el diagnóstico que los senadores de Acción Nacional hicieron de algunos de los principales problemas que existen en esos tribunales administrativos y que nos tocó ver y padecer. Sin embargo, y así se lo hicimos saber al Maestro don Néstor durante su ponencia en la Cámara de Diputados (a los de Acción Nacional y a los miembros del Consejo Técnico del Trabajo de su Comité Ejecutivo Nacional), esa denominación es terriblemente desafortunada y errónea y la iniciativa no habla de la manera como se estructurarían dichos "juzgados" dentro de la jurisdicción federal. Inclusive, consideramos desafortunado e impropio el crear "Jueces de lo Social", en primer término por su denominación, de evidente imitación a la judicatura española. En sus ya clásicos tomos de "Derecho del Trabajo", concretamente en el primero, nuestro Maestro señala desde el capítulo segundo, el problema de la denominación del Derecho del Trabajo. Al reseñar las consideraciones del

[155] Op. Cit. P. 124 y 125.

hispano autor Menéndez Pidal, menciona que "la doctrina hispanoamericana y una parte importante de la española se inclinan por la expresión *derecho del trabajo* y no por la de *derecho social*. Por lo que hace a los demás argumentos de Menéndez y otros autores que cita, baste señalar que el concepto de derecho social es mucho más amplio que lo que refleja el contenido de la disciplina. Por su jerarquía el derecho social se enlaza con la división tradicional de la ciencia jurídica, para constituir con el derecho público y el derecho privado, la primera importante clasificación. Además el Derecho Social comprende otras disciplinas perfectamente delineadas: el Derecho Agrario y el de la Seguridad Social".[156] Cabe aclarar que el citado tratadista señala que la disciplina de la seguridad social debe ser independiente y menciona inclusive que debe contar con su propia jurisdicción especializada por ser una rama, a su juicio, que ya debe ser autónoma del derecho del trabajo.

Como corolario a ésta crítica, nos permitimos mencionar una tesis del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia del Trabajo que nos puede servir para fundar nuestra posición:

> "RUBRO: DERECHO SOCIAL Y DERECHO LABORAL. SU CONNOTACION Y DIFERENCIAS CON EL DERECHO CIVIL.
>
> La división clásica romana del *jus civile* en *publicum et privatum* fue aceptada universalmente por mucho tiempo; pero la realidad social de los hechos empezó, a partir del siglo XIX, por un lado, a crear nuevas subclasificaciones y, por otro, a insertar, en medio de esas dos grandes divisiones, una tercera denominada derecho social, que explica la problemática que la nueva subclasificación del derecho planteó a la teoría tradicional, y que supraordina sus normas a las del derecho privado y las subordina a las del derecho público. En nuestros días, el derecho social ha

[156] De Buen, Néstor. Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa. Tomo I P. 33-34.

evolucionado y alcanzado una importancia y notoriedad tales, incluida la actividad legislativa, que, separándose radicalmente del derecho clásico al que primitivamente perteneció, constituye una disciplina jurídica autónoma, según la zona del derecho de que se trate, con principios, conceptos, institutos y terminología propios, que se apartan de las normas del derecho tradicional, y en el que campea la idea de un interés comunitario, superior al individual. Una de las manifestaciones del derecho social es el del trabajo, cuyo objeto es regular la relación laboral, y los problemas que ella implica; esto es: el equilibrio entre las fuerzas económicas de los factores de la producción y la justicia social entre el capital y el trabajo, a fin de solucionar las diferencias que surgen entre el patrón y el trabajador, lo que lógicamente tiene una orientación diversa de la del derecho civil, conocido por antiquísima tradición como derecho privado. La diferencia entre éste y el derecho del trabajo no sólo es substantiva, sino también adjetiva, al crearse, en México, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, con autonomía técnica y jurisdicción propias, para conocer y decidir controversias en sede laboral, mediante procedimientos que difieren en mucho de los aplicables en otras ramas del derecho.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 9511/95. Miguel Angel Nateras Moreno. 19 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Carlos Gregorio Ortiz García."[157]

Desafortunadamente, en su plataforma política de 2000-2006 no volvió a mencionarse ni media palabra respecto de esto, ni de la posibilidad de dictaminar

[157] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte: II. Dic. de 1995. Tesis: I.1o.T.28 L Página: 513

tanto ésta como alguna nueva iniciativa de Acción Nacional, aunque ya no es ya el único que ha dejado entrever esa posibilidad.

Por increíble que parezca, en su plataforma inscrita en el pasado proceso electoral federal, el PRI propuso en su apartado de Justicia:

> *"Fortalecer el sistema de administración de justicia,* contando con un adecuado número de órganos encargados de impartirla; seleccionando y preparando a los funcionarios que los integren, elevando el nivel ético de los litigantes y del personal de los tribunales; actualizando los esquemas administrativos de los juzgados y modernizando sus equipos; revisando el funcionamiento y los procedimientos de los órganos a cargo de los procesos agrario y laboral, para el mejor cumplimiento de los objetivos que determinaron su creación y organización; así como revisar las características y la actividad de los organismos relacionados con la justicia de menores infractores."[158]

Quiero suponer que la frase *"revisando el funcionamiento y los procedimientos de los órganos a cargo de los procesos agrario y laboral, para el mejor cumplimiento de los objetivos que determinaron su creación y organización"*, manifiesta una leve intención de pensar en la posibilidad de modificar la estructura, el proceso y la impartición de justicia laboral y agraria. Aunque los sectores obrero y popular de ese partido se han manifestado contrarios a la posibilidad de permitirlo, el hecho de haber puesto una propuesta como ésta en su plataforma es en definitiva un gran avance. Habrá que estar pendientes de las reacciones de ese partido a la posibilidad de que de nuevo, los legisladores panistas vuelvan a proponer lo realizado por el Maestro de Buen. Obviamente, habrá que hacerles para entonces una referencia obligada a la Constitución Veracruzana impulsada por su gobernador y sus diputados locales que en definitiva se realizó en ese afortunado sentido. Mismo caso sería el recordarles las legislaciones de Campeche y de

[158] Plataforma Política 2000-2006.

Hidalgo, donde también fueron legislaturas y gobernadores priistas las que promovieron tales cambios.

Cabe mencionar que en ese mismo documento, apartados después, los tricolores hablan de la necesidad de "*Pugnar por la transparencia e imparcialidad en la administración de justicia*, a través de sistemas que fomenten la permanencia, capacitación y profesionalización del personal que forma parte del Poder Judicial Federal y de los locales" y de "*Fortalecer los consejos de la judicatura*, promoviendo la distinción con precisión y claridad entre las actividades jurisdiccionales de las administrativas". Interpretando lo anterior, suponemos que, por lo menos el PAN y el PRI coinciden en la necesidad de fortalecer al Poder Judicial y creemos que una forma idónea de hacerlo es otorgándole mayores recursos, mayores funciones y por supuesto dotarlo del personal que le permita conducirse con eficiencia y calidad, logrando una mejor impartición de justicia y combatiendo así el rezago que existe.

Por último, cabe mencionar lo propuesto por la denominada "Alianza por México" conformada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Alianza Social, de la Sociedad Nacionalista y Convergencia por la Democracia en la plataforma política que registraron ante el I.F.E. en el pasado proceso electoral. Antes de citar la plataforma "cardenista", cabe analizar las posiciones fijadas por el PRI y el PRD, en aquella sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en que el Senador Juan de Dios Castro Lozano presentó la propuesta anteriormente descrita del Partido Acción Nacional para reformar el artículo 123 y la Ley Federal del Trabajo en la que incluye la propuesta de los ya analizados "Juzgados de lo Social" como instancia jurisdiccional de resolución de las controversias en materia del trabajo, adscritos al Poder Judicial.

Los legisladores del PRI y del PRD que hicieron uso de la voz para pronunciar la postura de sus bancadas sobre dicha iniciativa panista, el entonces Senador (hoy Gobernador de Sinaloa) Juan S. Millán Lizárraga por aquél y el entonces Diputado

Saúl Alfonso Escobar Toledo por éste último, rechazaron la posibilidad de modificar la ley y la constitución en los términos propuestos por los panistas, pero en el análisis se aprecian importantes coincidencias por parte de lo fijado por la bancada perredista, principalmente.

Durante su exposición, el priista Millán criticó el método elegido por la bancada blanquiazul para intentar la modificación de la legislación laboral pues lo considera un "albazo legislativo" y señala que no se pueden "desconocer los mecanismos establecidos para lograr los consensos (para lograr los acuerdos entre empresarios, trabajadores y gobierno que tal reforma implica) porque sería tanto como desconocer la representatividad del movimiento obrero para sustituirla por decisiones cupulares".[159] Inclusive hace mención a una dura crítica hecha por el entonces presidente de la Coparmex contra esa iniciativa. (Carlos Abascal Carranza mencionó que habían sido sacadas de un cajón, que eran inoportunas y que se alejaban del procedimiento establecido por trabajadores y empresarios). De cualquier forma, no presentó propuesta alterna o argumento de fondo.

Por su parte el perredista Escobar descalificó también la iniciativa por no provenir de un consenso con los trabajadores pero sobre todo criticó la postura "fondomonetarista" del gobierno respecto de la política laboral del Presidente Zedillo. Y además critica que la iniciativa presentada en esa sesión carece de mención alguna para eliminar el "nocivo sistema de apartado" refiriéndose al "A" y "B" del artículo 123 Constitucional (cierto) "o la necesaria autonomía de los tribunales del trabajo"[160] (falso: la creación de dichos jueces en la iniciativa panista los inserta dentro de la estructura del Poder Judicial, lejos del Ejecutivo y específicamente señala su autonomía y plenitud de jurisdicción en materia del trabajo). Pero más adelante, cuando fija las propuestas perredistas sobre la justicia laboral, encontramos una aparente contradicción en su discurso que su partido soluciona cinco años mas tarde. Dijo el Diputado Escobar que el "hecho

[159] Diario de los Debates. II Período de Sesiones de la Comisión Permanente. 12 de Julio de 1995. P. 737
[160] Op. Cit. P. 744

fundamental es ampliar los derechos de los trabajadores mexicanos en esta materia" y señala en 3 de los 15 puntos planteados que se debe ampliar "el derecho a una participación más expedita, justa y profesional de la justicia laboral". Esto último nos parece incongruente pues hoy en día los "trabajadores" participan en la impartición de justicia laboral a través de sus representantes que precisamente generan lo contrario. Después menciona el "derecho a la participación social en el seguimiento y vigilancia de la impartición de la justicia laboral". Aunque obviamente no existe una propuesta de cómo lograr esto último, consideramos que eso lo puede hacer de manera idónea el Consejo de la Judicatura o alguna instancia equivalente que hoy no existe en los tribunales del trabajo. La simple mención de una "participación social" infiere injerencia de algún tercero ajeno a la multicitada impartición de justicia.

Pero, venturosamente, en el punto decimoquinto de su posicionamiento en tribuna, señala que "es necesario crear tribunales de trabajo de jurisdicción plena, en los cuales se creen resoluciones con fuerza vinculatoria que terminen así de una vez por todas con esa especie de mercados turcos de indemnizaciones, en lo que se han convertido los tribunales laborales. Debe suprimirse de plano el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que en la especie implica la encarnación de los pretextos del Gobierno para controlar los movimientos sociales surgidos en el seno y la actualización de la lentitud o ineficiencia en perjuicio de la clase trabajadora".[161] Y concluye: "las reformas a la ley federal del Trabajo y su discusión no están ajenas a la reforma del Estado, el problema no es sólo cambiar la ley federal del Trabajo y la Constitución sino asegurar que haya una impartición de justicia por tribunales independientes, que se ponga fin al cooperativismo y a las relaciones perversas entre el partido oficial y el gobierno".[162]

Como podemos apreciar, aunque fue criticado por aportar un modelo o propuesta concreta de cómo impartir justicia de manera distinta, el fondo de la iniciativa

[161] Op. Cit. P. 747.
[162] Idem.

panista ¡coincide con la de su antítesis política partidista! La mejor y más actual prueba de ello es lo contenido en la Plataforma Política 2000-2006 de la "Alianza por México" y que en su apartado 11 "Estado de derecho y justicia bequitativa y eficaz" señala:

> "No existe en nuestro país un cabal estado democrático de derecho y la población carece de acceso efectivo al amparo y la protección de la justicia, donde la ley debiera garantizar derechos, vemos aparecer diversas formas de corrupción, por ende los sectores más desprotejidos de la población son los más vejados.
>
> Ante esta situación es necesario impulsar una reforma al artículo 107 constitucional y a la ley de Amparo en vigor, para que las resoluciones judiciales tengan efectos generales y no particulares. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe convertirse en un tribunal constitucional.
>
> Para ello el Poder Judicial no debe ser controlado por el Ejecutivo. Los tribunales Administrativos que dependen del Ejecutivo deberán ser readscritos al Poder Judicial."[163]

Y más adelante, en el párrafo cuarto del capítulo V apartado 6, señala con precisión:

> "Se propone sustituir las juntas de conciliación y arbitraje por nuevos tribunales federales y locales, dependientes del Poder Judicial a fin de liberarlos de prácticas corruptas y burocratizadas de hoy día."[164]

Más claro no puede estar. La viabilidad que hoy existe para que la reforma del Estado mexicano alcance con hechos la estructura del Poder Judicial sólo es

[163] Plataforma Política. P. 7.
[164] Op. Cit. P. 23.

cuestión de voluntad política que lleve a la práctica el consenso. Creemos que hay indicios de que ésta existe. Así lo hizo saber a la comisión especial constituida en ésta legislatura para el efecto, quien hoy encabeza al Poder Judicial de la Federación, Ministro Genaro David Góngora Pimentel, el pasado 14 de junio. En dicha ponencia, ante una comisión especial de diputados encargada de conocer de las propuestas sobre la reforma del Estado, integrada entre otros, por diputados de las Comisiones de Justicia, de Gobernación y Seguridad Pública, y de Puntos Constitucionales, el distinguido Maestro de Amparo en nuestra facultad señaló diversas propuestas fundamentales para fortalecer al Poder Judicial y que por su importancia transcribimos a continuación:

"Del examen a las distintas reformas que se han hecho al Capítulo IV "Del Poder Judicial" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede advertir con toda claridad que éstas han perseguido, esencialmente, por una parte, el fortalecimiento de ese Poder y, por otra, la eficiencia y eficacia en su desempeño, lo que implica cumplir fielmente con los principios consagrados en los artículos 17, 41 y 49 de esa Carta Suprema (sic). Por elemental coherencia resultaría inadmisible diseñar una "reforma del Estado" apartándose de esos presupuestos, pues ello iría en contra de principios básicos del Estado Social de Derecho que caracteriza nuestro sistema jurídico. De ahí que, conforme a la perspectiva de este análisis, todo cambio al Poder Judicial de la Federación y a los Poderes Judiciales de los estados debe encuadrarse en los lineamientos anteriores, fortaleciéndolos en su autonomía y dotándolos de las características que les permitan actuar realizando de manera estable y permanente las garantías propias del Derecho a la jurisdicción que consagra el artículo 17 de la Constitución Federal. Por ello, en esta ocasión, el Poder Judicial de la Federación propone una serie de puntos para lograr su fortalecimiento (sic). En una Reforma de Estado, tendente a perfeccionar nuestro régimen democrático y fortalecer uno de los

Poderes de la Unión, como es el Judicial, no debe pasar inadvertida la necesidad de investir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la facultad de iniciar leyes, solamente en asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación (sic). En un mundo tendiente por naturaleza a perfeccionarse y perfeccionar sus instituciones, constituye una exigencia otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de iniciar leyes, porque ésta es quien mejor conoce las leyes que sirven de instrumento al Poder Judicial de la Federación para administrar justicia.

Señoras y Señores Diputados, es hora de cambio, países como Noruega, España, Colombia Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú, Venezuela, Panamá, Brasil, República Dominicana, El Salvador y Guatemala, han adoptado en sus respectivas legislaciones la facultad de sus Cortes o Tribunales Supremos para iniciar leyes. Incluso, Estados de la República Mexicana, como Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Quintana Roo, entre otros, también han otorgado a sus respectivos Tribunales Superiores de Justicia el derecho de iniciar leyes ante el Congreso Local.

Nuestro Máximo Tribunal de la República, no puede quedar al margen del cambio y si, por el contrario, impulsarlo cuando advierta la necesidad de reformar, derogar o adicionar una ley que le sirve de instrumento (sic). En la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia celebrada recientemente, se concluyó en la necesidad de que los Poderes Judiciales de todos los países tengan previsto en su Constitución un porcentaje mínimo del presupuesto de egresos. Esto no solamente

asegura la autonomía del Poder Judicial, sino garantiza el equilibrio entre los Poderes de la Unión.

En nuestro país, el Poder Judicial de la Federación pasa año con año momentos de incertidumbre por no saber cuál será la participación que se le asigne en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y consecuentemente, cómo podrá enfrentar desde un punto de vista financiero, el ejercicio de la función que tiene encomendada ante el legítimo y constante reclamo de la sociedad que demanda el acceso a una justicia pronta, completa, imparcial y gratuita (sic). La independencia financiera constituye un requisito fundamental para garantizar la autonomía del Poder Judicial. Es por ello que la Reforma del Estado hace necesaria e inaplazable una solución constitucional para lograr el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación a través de su suficiencia económica, mediante el señalamiento de un porcentaje mínimo para su presupuesto, bastante para el sostenimiento de la función que le corresponde, con la posibilidad de incrementarse en la proporción necesaria para su adecuado funcionamiento."[165]

Del análisis de lo manifestado por el Presidente de la Suprema Corte ante los diputados, podemos concluir que el planteamiento de la necesidad de incluir de manera íntegra al Poder Judicial dentro de la reforma del Estado es unánime y además urgente. La república no tiene hoy las instituciones mínimas que la nueva democracia en la que vivimos necesita para permanecer viable y con perspectivas claras para el futuro. El crecimiento y desarrollo de la nación y de sus instituciones quedaría anclado si no nos damos pronto un árbitro eficiente y honesto de nuestras diferencias como ha sido y debe ser el Poder Judicial, y para ello la unificación y homologación de las funciones jurisdiccionales del Estado mexicano enclavadas en éste último deben ser un compromiso de los legisladores federales

[165] Discurso del Ministro Góngora ante la Comisión para la Reforma del Estado. Versión Estenográfica.

y de los estatales también, pues por sus manos habrá de pasar la reforma constitucional que lo aquí propuesto implica.

Esperemos que la mesa de Reforma del Estado establecida en la Cámara Baja, no desdeñe la importancia de las propuestas que ha escuchado recientemente y más allá de posiciones partidistas o de conveniencia política realice un profundo análisis de las aportaciones que reciba y prepare una iniciativa de reformas a la Constitución que sea congruente con el momento histórico que vivimos. Desgraciadamente creemos que es difícil que sea esta Legislatura la que presente las iniciativas correspondientes, es más probable a estas alturas que sea la próxima la que lo haga, siempre y cuando exista, insistimos, la voluntad política para hacerlo, pues en el papel, como se desprende de lo suscrito y registrado en las plataformas políticas de los tres principales partidos con representación en el Legislativo, éstas reformas se pueden dar.

Pretextar controversias electorales o diferencias políticas que no tengan nada que ver con algo tan imperativo como el fortalecer al Poder Judicial, debe ser condenado por la sociedad en general y por los juristas en particular. Mientras los partidos políticos no entiendan o no quieran entender que independientemente de sus filias y sus fobias ideológicas, hay decisiones urgentes que el país debe tomar si quiere considerar no sólo competitiva, sino viable la posibilidad de un futuro con desarrollo, empleo y justicia. Y la justicia y la confianza en ese desarrollo nace entre otros factores de la legalidad y eficiencia que demuestre el Estado en proteger los bienes y el patrimonio de las personas, así como proveerles la seguridad necesaria para vivir.

Eso es uno de los fines primarios del Estado y tratar de evitarlo es irresponsable y estúpido y la República no se merece y no puede aguantar más errores históricos.

Por ello, debemos reformar la Constitución y dar al Poder Judicial el papel que le corresponde en esta nueva sociedad mexicana y en este nuevo gobierno panista.

CONCLUSIONES

Por lo anteriormente expuesto se proponen como conclusiones las siguientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Primera.- Es necesario reformar el artículo 27 Constitucional, fracción XIX párrafo segundo el cual deberá decir "Para la resolución de controversias en materia agraria y para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales especializados en la materia e integrados al Poder Judicial de la Federación, dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados designados por el Consejo de la Judicatura Federal en los términos que la propia ley establezca".

Segunda.- Adicionar una fracción cuarta al artículo 71 para otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en las materias de su competencia así como de presentar directamente a la Cámara de Diputados su propuesta de Presupuesto de Egresos para el Poder Judicial de la Federación. Por lo tanto el artículo 71 que reza "El derecho de iniciar leyes o decretos compete:" deberá tener una nueva fracción IV que dirá: "A la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se trate de su Ley Orgánica y

demás relacionadas con la impartición de justicia así como de su proyecto de presupuesto de egresos".

En consecuencia, el segundo párrafo de ese artículo deberá decir: "Las Iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, *y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, pasarán desde luego a comisión".

Tercera.- Se deberá reformar la fracción XXIX-H del artículo 73 Constitucional para que el Congreso legisle la institución de tribunales de lo contencioso administrativo, incorporados al Poder Judicial de la Federación. El texto de dicha fracción tendrá que decir: "Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, *incorporados al Poder Judicial de la Federación*, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Cuarta.- Reformar el artículo 74 de la Constitución para que se especifique que la Cámara de Diputados recibirá el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial para que sea analizado, discutido y aprobado junto con el que para toda la Federación presenta el Ejecutivo, en los mismos términos. Además, deberá indicarse que, en ningún caso podrá reducirse el presupuesto del Poder Judicial y que el aumento mínimo que gozará en caso de disenso al momento de acordar su presupuesto será igual al porcentaje de inflación que para el año correspondiente haya señalado el Banco de México, en los términos que especifique la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por lo tanto, la actual fracción IV se convertirá en la tercera y la nueva cuarta deberá decir: "*La Suprema Corte de Justicia de la Nación presentará a la Cámara de Diputados su anteproyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la misma manera y en los mismos términos que lo hace el Ejecutivo. La Cámara de Diputados atenderá a las*

recomendaciones y análisis que éste le presente para asignar los recursos necesarios para el buen funcionamiento del Poder Judicial pero en ningún caso podrá ser menor al presupuesto del año anterior."

Deberá recorrerse la actual fracción V a la VI y la nueva fracción quinta deberá decir: "*En caso de no aprobarse o de no existir un acuerdo entre los Poderes de la Unión para la asignación del presupuesto, el Poder Judicial recibirá un aumento mínimo correspondiente al porcentaje de inflación anualizada que del año que se trate haya determinado el Banco de México, en los términos que la Ley Orgánica de aquel determine.*"

Quinta.- Toda vez que existirá, derivado de lo mencionado en la propuesta anterior, una fluida e importante comunicación entre la Cámara de Diputados y la SCJN, será sano adicionar la fracción II del 77 que quedaría como sigue: "Comunicarse en la Cámara colegisladora, *con la Suprema Corte de Justicia de la Nación* y con el ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno".

Sexta.- Se deberá modificar de manera sustancial el artículo 94 de la Constitución, el cual en su primer párrafo deberá incluir a los tribunales especializados que serán formal y materialmente incorporados al Poder Judicial, desde el Poder Ejecutivo. Por lo tanto el nuevo texto será "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, *en un Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, en un Tribunal Agrario, en un Tribunal Federal del Trabajo, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito*".

A este respecto, cabe mencionar que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa y los Tribunales Agrarios serán incorporados como están actualmente al Poder Judicial como tribunales especializados en dichas materias y respecto a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, serán fusionados basados en la estructura que determine

conforme a la fracción sexta del propio artículo 94 el Consejo de la Judicatura Federal, clasificando y numerando de nuevo las actuales juntas como Salas regionales del nuevo Tribunal Federal del Trabajo e incorporando a su personal jurídico conforme a lo estipulado por el propio Consejo de la Judicatura Federal y el programa de carrera judicial que se genere para abarcar al personal de ambas instancias. Tanto la Secretaría de Gobernación como la Secretaría del Trabajo deberán aportar la estructura que la asignación de dichos tribunales actualmente les implica en favor del Poder Judicial a través del Consejo de la Judicatura en términos de lo establecido por el párrafo segundo del propio artículo 94. Las Salas del Tribunal Federal del Trabajo que conozcan de la materia burocrática serán denominadas BIS para distinguirlas de las que conocen de las controversias del apartado A del 123 y asignadas y ubicadas en las ciudades que la necesidad, el Consejo de la Judicatura y la ley orgánica correspondiente señalen.

Séptima.- Se debe adicionar en el párrafo noveno del artículo 94 que la remuneración que perciban todos los funcionarios, jueces y magistrados de todos los órganos que forman parte del Poder Judicial de la Federación, no podrán ser disminuidos durante su encargo. Por lo tanto el párrafo en comento tendrá la siguiente redacción: "La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, Los Magistrados de Circuito, los Magistrados *del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, de los Tribunales Agrarios así como los Magistrados Electorales y del Trabajo, y en general de todos los funcionarios del Poder Judicial*, no podrá ser disminuido durante su encargo".

Octava.- Es necesario unificar los criterios de asignación de Magistrados de los distintos tribunales, conforme a las facultades que el artículo 97 asigna al Consejo de la Judicatura. Por lo tanto deberá adicionarse su texto para que quede como sigue: "Los Magistrados de Circuito, *del Tribunal Agrario, del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, del Trabajo, así como los Jueces de Distrito*, serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal con base en

criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley."

Novena.- Es fundamental en congruencia, adicionar el artículo 104 en sendas fracciones en las que conste la facultad que como Tribunales de la Federación tendrán los que diriman las controversias agrarias, laborales así como fiscal y administrativas ampliando con ello el universo de facultades jurisdiccionales con que cuenta hoy el Poder Judicial. Por lo tanto, la nueva fracción VII tendrá que decir: "De las controversias y acciones que surjan producto de los conflictos en materia agraria a que se refiere el artículo 27 de ésta Constitución, por medio de un tribunal especializado en la materia, denominado Tribunal Superior Agrario, perteneciente al Poder Judicial, en términos de lo establecido por la ley." La nueva fracción VIII deberá agregar: "De las controversias fiscales y demás de carácter contencioso administrativo que se susciten entre alguna dependencia del gobierno federal centralizada o descentralizada y los particulares, por medio de un tribunal denominado Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, perteneciente al Poder Judicial en términos de lo establecido por la ley". Y por último la nueva fracción IX que dirá "De las controversias laborales a que se refieren ambos apartados del artículo 123 de ésta Constitución por medio de un Tribunal Federal del Trabajo, perteneciente al Poder Judicial en términos de lo establecido por la ley".

Décima.- En consecuencia, los Magistrados de estos tribunales especializados podrán ser sujetos también de juicio político como los Magistrados de Circuito y del Tribunal Electoral. Por lo tanto, el primer párrafo del 110 deberá incluirlos de la siguiente manera: "Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los

Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, *los Magistrados del Tribunal Electoral, los Magistrados de los Tribunales Superior y los Tribunales Agrarios, Los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y del Tribunal Federal del Trabajo,* los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiliadas a éstas y fideicomisos públicos."

Decimaprimera.- Es necesario reformar las fracciones XVIII, XIX y XX del artículo 123 A para efectos de fundamentar la existencia y competencias del Tribunal Federal del Trabajo y derogar en consecuencia a la Junta de Conciliación y Arbitraje, además de aprovechar para corregir su anacrónica redacción. Por lo anterior, el nuevo texto de la decimoctava y decimonovena deberá sustituir la denominación "Junta de Conciliación y Arbitraje" por el de "Tribunal Federal del Trabajo" y en la fracción vigésima deberá decir: "Las diferencias o los conflictos entre los trabajadores y los patrones se sujetarán a la jurisdicción de un Tribunal Federal del Trabajo, tribunal especializado en la materia, adscrito al Poder Judicial, e integrado por una Sala Superior de cinco Magistrados y cuantas Salas regionales se requieran, en términos de la ley correspondiente".

Decimosegunda.- Al crearse un tribunal especializado de plena jurisdicción y de pleno derecho, que resuelva las controversias en materia de derecho del trabajo, resulta innecesaria la redacción de la fracción XXI. Sin embargo, resulta obvio que no puede obligársele a mantener una relación de trabajo en contra de su libre voluntad y de su patrimonio. Por lo tanto, para adecuar el texto, deberá derogarse la actual y elaborarse una nueva que diga: "El fallo del Tribunal al que se refiere la fracción anterior será obligatorio salvo en el caso en que el patrón opte por terminar la relación laboral con el trabajador, a quien tendrá que indemnizar con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del juicio. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones

consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminada a su vez la relación de trabajo".

Decimatercera.- Es de nuevo necesario actualizar la fracción XXVII en su inciso b) para que se refiera al Tribunal y no a la Junta, con la observación de que es muy subjetiva y debería derogarse la parte que le faculta para declarar nula una condición que "fije un salario que no sea remunerador". El nuevo inciso b) deberá decir "a juicio del Tribunal Federal del Trabajo" o de plano, derogarse.

Decimacuarta.- La fracción XXXI deberá actualizarse para dividir la competencia entre las Salas que conformen el Tribunal Federal del Trabajo, en lugar de las actuales Juntas Especiales y obligar en consecuencia a los Estados a legislar respecto de sus autoridades jurisdiccionales en materia del trabajo. Coincidimos en el primer renglón que les asigna la facultad de aplicar las leyes pero también creemos que será congruente el dejarles escoger en el modo de aplicarlas. Nosotros preferimos que sea a través de la especialización y profesionalismo del Poder Judicial y coincidimos con el criterio existente, de que sean federales ciertas competencias exclusivas referentes a giros que son estratégicos para el desarrollo y la economía del país y cuyas relaciones laborales presentan problemas y retos jurídicos muy particulares. Por lo anterior, el nuevo primer párrafo de la fracción XXXI del 123ª deberá decir: "La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva del Tribunal Federal del Trabajo y sus Salas los asuntos relativos a", y a continuación la actual descripción de las ramas de la industria.

Decimaquinta.- Ajustar la fracción XII del artículo 123 apartado B que regula el trabajo burocrático es otra situación de carácter fundamental. Para ello, se debe sustituir al actual Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje por Salas del Tribunal Federal del Trabajo que conozcan de manera exclusiva de los conflictos individuales, colectivos e intersindicales, y apliquen la ley de los trabajadores al

servicio del estado en particular y la normatividad laborar burocrática en general, a fin de que los empleados de la Federación disfruten de los beneficios que una impartición de justicia laboral más expedita y profesional implica. Por lo anterior, la nueva redacción de la fracción duodécima dirá: "Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos al Tribunal Federal del Trabajo, integrado según lo establecido en la ley reglamentaria".

BIBLIOGRAFIA.

1.- BURGOA Orihuela, Ignacio. *Necesaria Reivindicación del Prestigio del Poder Judicial.* Ed. Unión Gráfica. México 1992. P. 6. Citas 1.2

2.- ABASCAL, Salvador; Navarrete, Tarcisio; Laborie, Alejandro. Los derechos humanos al alcance de todos. Ed. Diana. México 1991. P. 15. Citas 3.

3.- Encyclopaedia Britannica. Ed. Encyclopaedia Britannica, Inc. Chicago, IL. U.S.A. 1970. Tomo 23, pags. 734- 799. **Cita 4.**

4.- BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Undécima Edición. México1997.Citas:5,6,9,10,11,12,13,18,19,20,21,22,25,30,33,40,41,49,50,51,52,53,61,66,67,70,71,72,73,76,78,81,82,84,87,88,90,99,100,101,102,103,109

5.- SENIOR G., Alberto F. Sociología. Ed. Porrúa. Undécima Edición. México 1990. Citas 7,14,34.

6.- ACOSTA Romero Miguel. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Décima Edición. Citas 15,23,35

7.- KAPLAN, Marcos. Estado y Sociedad. Edit. U.N.A.M., Segunda Reimpresión. México 1983. Citas 16.

8.- SERRA Rojas, A. Ciencia Política. Edit. Porrúa. Tomo I, P. 264. De. 1971. Citas 17,42,43,44,45,46,47.

9.- VARGAS, Jorge A. La Zona Económica Exclusiva de México. Ed. V Siglos, 1a. edición, México 1980. Cita 24.

10.- TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. 32ª.Ed. 26,27,31,32,36,37,54,55,56,57,58,59,93,94

11.- RECASENS, Luis. Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa. Vigésima edición. México. Cita 28.

12.- TERÁN, Juan Manuel. Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa. Décima edición. México, 1986. 29.

13.- Diccionario Porrúa de la Lengua. Ed. Porrúa. Vigesimacuarta Edición. México 1985. 38.

14.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXII. Ed. Driskill, Buenos Aires. Argentina 1979. P. 39.

15.- RABASA, Emilio O. Mexicano: ésta es tu Constitución. LVI Legislatura. Cámara de Diputados. Decimoprimera Edición. México 1997. 48,62, 69,80,83,86,96,104,126,127,128,129,130

16.- BURGOA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ed. Porrúa. 60, 97,98,116,119,122,123

17.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Editada por: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Departamento del Distrito Federal, UNAM, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 3ª Edición. **Citas 63,64,65,77,79,85,89,110,111,112,113,114,115,124,125**

18.- La Nación. Revista oficial del Partido Acción Nacional. Octubre 19 de 1958. 68.

19.- Minuta, Páginas. 3 a 36. Unidad de Enlace Parlamentario de la Secretaría. de Hacienda y Crédito Público. Cita 74.

20.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 75,132

21.- ALVEAR Acevedo, Carlos. Historia de México. Ed. Jus. 91,92,95

22.- DEL CASTILLO del Valle, Alberto. Defensa Jurídica de la Constitución en México. Ed. Duero México 1994 Citas 105,106,107,108,120,121

23.- Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Ed. Porrúa. P. 104. Citas 117,118,131

24.- CARPIZO McGregor, Jorge. Estudios Constitucionales. Ed. Porrúa. 7a. Edición. Citas 133,134,135,136,137,138,139,140,141,142,143,144

25.- DE BUEN Unna, Carlos. Ley Federal del Trabajo. Colección Leyes Comentadas. Ed.Themis. 3ª. Ed. Citas 145,146,147,148

26.- Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. Diciembre 31 del 2000. Citas 149,151

27.- Informe Banxico. Sitio Oficial de Internet. Cita 150.

28.- Periódico Reforma. Mayo 24 de 2001. Cita 152

29.- Partido Acción Nacional. Plataforma Política Legislativa. "La Fuerza de la Democracia". 1997-2000. Editorial Epessa. Cita 153

30.- Partido Acción Nacional. Iniciativas de ley. Tomo IX. Ed. Epessa. Citas 154,155

31.- DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Ed. Porrúa. Novena Edición. Cita 156.

32.- Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Parte II. Dic. De 1995. Tesis I.1º. T 28 L. Página 513. Cita 157

33.- Partido Revolucionario Institucional. Plataforma Política Federal. 2000-2006. Cita 158

34.- Diario de los Debates del H. Congreso de la Unión. Cámara de Senadores. II Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión Permanente. LVI Legislatura. 12 de Julio de 1995. Citas 159,160,161,162

35.- Alianza por México. Plataforma Política Federal. 2000-2006. Citas 163,164

36.- Versión Estenográfica. Gaceta Parlamentaria del Martes 19 de Junio de 2001. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. Cita 165